

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



**APROXIMACIONES DE SISTEMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
EXPLORACIÓN DE ESTRUCTURAS BUROCRÁTICAS EN LA
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE NUEVO LEÓN**

PRESENTA

M.C.S. ABEL GARZA RAMÍREZ

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE**

FEBRERO, 2019

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**



**APROXIMACIONES DE SISTEMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
EXPLORACIÓN DE ESTRUCTURAS BUROCRÁTICAS EN LA
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE NUEVO LEÓN**

PRESENTA

M.C.S. ABEL GARZA RAMÍREZ

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE**

COMITÉ TUTORAL

**DIRECTOR: Dr. José María Infante Bonfiglio
CODIRECTOR: Dr. Arun Kumar Acharya
CODIRECTOR: Dr. Marco Aranda Andrade**

FEBRERO, 2019

Este trabajo se realizó en su totalidad con recursos públicos proporcionados por la sociedad mexicana y gestionados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a través de una beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

ÍNDICE

ÍNDICE.....	III
ÍNDICE DE ECUACIONES, ILUSTRACIONES, TABLAS Y GRÁFICAS	V
AGRADECIMIENTOS.....	VIII
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I. El papel de la procuración de justicia en el estado	14
1.1 Estado e instituciones: identidad, dominación o conflicto/pacificación	15
1.1.1 Nociones de estado, derecho y mundo empírico	16
1.1.2 Institucionalismo: identidad y conflicto en el modelo del enemigo	29
1.1.3 Neoinstitucionalismo e irenología: la codependencia ante la violencia estructural	44
1.2 Modelo sistema-entorno: De los estilos de burocracia en la organización.....	53
CAPÍTULO II. Cibernética y política: una visión orgánica para el desarrollo sostenible ...	74
2.1 Modelos de sostenibilidad sistémica: Aproximaciones matemáticas, analítico- conceptuales y empíricas	76
2.3.1 Teoría general de sistemas y la noción de sostenibilidad.....	79
CAPÍTULO III. Delimitación metodológica de la investigación.....	91
3.1 Preguntas de investigación.....	94
3.2 Objeto de estudio	96
3.3 Hipótesis	99

3.4 Objetivos	100
3.4.1 Objetivos específicos	100
3.5 Técnicas metodológicas utilizadas.....	100
3.6 Consideraciones elementales del caso de estudio	102
CAPÍTULO IV. La procuración de justicia en Nuevo León	113
4.1 Organización de burócratas, departamentos y funciones.....	129
4.2 Análisis desde la orgánica: Crimen y servicio público	160
4.2.1 Incidencia delictiva estatal de Nuevo León	162
CAPÍTULO V. Conclusiones	183
5.1 Revaluación de hipótesis y objetivos.....	188
BIBLIOGRAFÍA	194
ANEXO No. 1: Matriz de las <i>relaciones de poder</i> de la PGJNL.....	206
ANEXO No. 2: Lista de nodos y departamentos.....	207

ÍNDICE DE ECUACIONES, ILUSTRACIONES, TABLAS Y GRÁFICAS

ECUACIÓN 1. DEFINICIÓN MATEMÁTICA DE <i>SISTEMA</i> SEGÚN BERTALANFFY	81
ECUACIÓN 2. ECUACION LOTKA-VOLTERRA	83
ECUACIÓN 3. ECUACIÓN PARA LA NORMALIZACIÓN GENERAL Y POR DEPARTAMENTO	152
ECUACIÓN 4. RELACIÓN DE PODER <i>DIRIGIDA</i> ENTRE LA SJ A DCAJ	155
ILUSTRACIÓN 1. SIMILITUD DE DIAGRAMAS SEGÚN BEER	6
ILUSTRACIÓN 2. TIPOLOGÍA DE LA VIOLENCIA SEGÚN GALTUNG	45
ILUSTRACIÓN 3. RELACIÓN DE CONCEPTOS DE VIOLENCIA Y PAZ SEGÚN GALTUNG (1969) ...	49
ILUSTRACIÓN 4. REPRESENTACIÓN DE LA <i>CAJA NEGRA</i>	58
ILUSTRACIÓN 5. MECANISMO COMÚNMENTE DENOMINADO <i>GOBERNADOR</i>	67
ILUSTRACIÓN 6. CONJUNTOS VARIOS ENTRE A Y B SEGÚN BERTALANFFY	79
ILUSTRACIÓN 7. DIAGRAMA DEL <i>MODELO DE SISTEMA VIABLE (MSV)</i>	85
ILUSTRACIÓN 8. DIFERENTES MODELOS DE REDES	88
ILUSTRACIÓN 9. ORGANIGRAMA <i>OFICIAL</i> DE LA PGJNL	98
ILUSTRACIÓN 10. PRIMER MODELO DE LA PGJNL A MODO DE ORGANIGRAMA	146
ILUSTRACIÓN 11. RED DE LA PGJNL	157
TABLA 1. EL CICLO DE LAS DISCIPLINAS SOCIALES ORIENTADAS A LOS ESTUDIOS DE PAZ SEGÚN JIMÉNEZ & JIMÉNEZ (2014) CON INFORMACIÓN DE DOGAN & PAHRE (1993)	48
TABLA 2. COMPARACIÓN DE MODELOS DE RACIONALIDAD SEGÚN VERGARA (2010)	51
TABLA 3. PERSONAL EN LAS INSTITUCIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESTATALES 2009-2015	137

TABLA 4. PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO EN LAS INSTITUCIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESTATALES 2009-2015	138
TABLA 5. RELACIÓN DE LA NÓMINA MENSUAL POR DEPARTAMENTO DE LA PGJNL.....	142
TABLA 6. ESTRATIFICACIÓN POR CONVENIENCIA DE BASE DE DATOS PARA MODELACIÓN...	145
TABLA 7. EXTRACTO DE LAS NORMALIZACIONES POR DEPARTAMENTO	152
TABLA 8. NORMALIZACIÓN ORGANIZACIONAL E INTRADEPARTAMENTAL, Y PODER (W)	154
TABLA 9. INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL EN NUEVO LEÓN (1997 – 2016)	163
TABLA 10. CATEGORÍA OTROS DELITOS DESAGREGADA (1997 - 2016).....	169
TABLA 11. ROBO COMÚN CON VIOLENCIA DESAGREGADO POR SUBTIPO (1997-2016).....	172
TABLA 12. ROBO COMÚN SIN VIOLENCIA POR SUBTIPO (1997 A 2016).....	175
GRÁFICA 1. GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO	103
GRÁFICA 2. INDICADOR DE PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD CON BASE EN EL LATINOBARÓMETRO	105
GRÁFICA 3. PORCENTAJE DEL EGRESO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE NUEVO LEÓN SEGÚN FUNCIÓN 2011-2015.....	139
GRÁFICA 4. EGRESO PÚBLICO EN PROCURACIÓN Y EMPLEADOS DE SEGURIDAD Y TRÁNSITO EN NUEVO LEÓN 2009-2015.....	140
GRÁFICA 5. TIPOS DE SALARIO DE LA NÓMINA MENSUAL DE LA PGJNL	143
GRÁFICA 7. PORCENTAJES DE INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL DESAGREGADA (1997 - 2016)	164
GRÁFICA 8. SELECCIÓN DE REGISTRO DE DELITOS DEL FUERO COMÚN EN NUEVO LEÓN PARA DEMOSTRACIÓN (1997-2016)	165

GRÁFICA 9. INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL DE <i>OTROS DELITOS</i> DESAGREGADA (1997 - 2016)	166
GRÁFICA 10. INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL DE <i>OTROS DELITOS</i> DESAGREGADA EN TOTALES NETOS POR AÑO SIN <i>RESTO DE LOS DELITOS</i> (OTROS) (1997 – 2016)	168
GRÁFICA 11. INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL DE <i>ROBO COMÚN</i> DESAGREGADA (1997 – 2016)	170
GRÁFICA 12. PORCENTAJES DE LA INCIDENCIA DELICTIVA DE ROBO COMÚN CON VIOLENCIA POR SUBTIPO Y AÑO (1997-2016)	171
GRÁFICA 13. PORCENTAJES DE LA INCIDENCIA DELICTIVA DE <i>ROBO COMÚN SIN VIOLENCIA</i> POR SUBTIPO Y AÑO (1997 - 2016)	173
GRÁFICA 14. INCIDENCIA DELICTIVA DEL <i>ROBO COMÚN SIN VIOLENCIA</i> (1997 - 2016)	174
GRÁFICA 15. CANTIDAD Y PORCENTAJE DE <i>LESIONES</i> POR TIPO <i>CULPOSAS</i> Y <i>DOLOSAS</i> (1997 - 2016)	176
GRÁFICA 16. CANTIDAD ACUMULADA DE <i>DELITOS PATRIMONIALES SIN DESPOJO</i> (1997-2016)	178
GRÁFICA 17. CANTIDAD DE <i>DELITOS PATRIMONIALES SIN DESPOJO</i> (1997-2016)	179
GRÁFICA 18. INCIDENCIA DELICTIVA DE <i>DESPOJO</i> DESAGREGADO (1997-2016)	180
GRÁFICA 19. INCIDENCIA DELICTIVA DE <i>HOMICIDIO</i> DESAGREGADA (1997-2016)	181
GRÁFICA 20. INCIDENCIA DELICTIVA DE <i>HOMICIDIOS DOLOSOS</i> DESAGREGADO (1997-2016)	182

AGRADECIMIENTOS

A mi madre y mi padre,

Quienes me han sabido apoyar a lo largo de mi vida.

A Aldo Garza,

Mi mejor amigo. Inspiras este trabajo en muchos niveles.

A Brianda Flores,

Por su cariño e inteligencia. Gracias por todo lo que compartimos, y por todo lo que inspiras en mí.

A Armando Moctezuma,

Quien me acompañó en gran parte de mi formación universitaria; compartiendo conmigo su amistad e ingenio.

A Arun Kumar Acharya,

Profesor y amigo, quien me ha mostrado una academia sin límites, con la ciencia unificada y ética. Gracias por todo.

A José María Infante,

Quién me ha guiado con sus enseñanzas. Profesor en el aula y fuera de ella. Líder universitario.

A mis amigos, colegas y compañeros,

Les agradezco la comprensión, las risas y los buenos recuerdos.

A la Universidad Autónoma de Nuevo León,

Quien me ha apoyado con becas, espacios, recursos materiales y humanos, además de su calidez institucional. No he encontrado límites en esta universidad.

Al Instituto de Investigaciones Sociales,

Donde me abrieron las puertas desde que inicié como asistente de investigación. Agradezco la beca interna que me fue otorgada, sin la cual mis estudios doctorales no habrían sido posibles.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,

Por la beca nacional que permitió la realización de esta investigación.

A la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística,

Por su valiosa gente y su compromiso académico.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La visión antropocéntrica del *mundo natural* se ha caracterizado por la noción de lo inagotable e infinito de los recursos, se modelan sistemas administrativos sin miras en el medio y su sostenimiento. Como se verá en este trabajo, el pensamiento sistémico trata de modelaciones; así, la sistémica, como corriente de pensamiento, permite apoyar a las administraciones públicas a tener formas, estructuras y dinámicas sostenibles en congruencia con su *naturaleza*, que desde los estudios de la teleología es referir a la finalidad o función. Sin embargo, es materia del desarrollo sustentable o sostenible¹ que se debatan los medios por los cuales se va a lograr dicho desarrollo, constriñéndola en un debate político, en donde el fin es determinar lo general, en diferentes estratos y con diferentes formas, un debate continuo por establecer un parámetro teleológico a razón de su delimitación como participante u observador.

El estudio de una administración pública que procura la sustentabilidad presupone ya una serie de retos, como considerar el enfoque transgeneracional² o el establecimiento de puntos de equilibrios, sin embargo, el enfoque sistémico ofrece *escapes* a la complejidad en

¹ En este documento se da preferencia al término sustentable por tradición institucional. Sin embargo, la sostenibilidad puede ser más cercano al tema que se está tratando, definiendo la sostenibilidad como la noción de que un *sistema* debe perdurar en el tiempo en función de un parámetro teleológico (naturaleza/función de lo general); el lector podrá recordar modelos axiomáticos muy citados como el de *las generaciones futuras* del Informe Brundtland, en donde la *sostenibilidad* se da cuando el sistema procura el bienestar transgeneracional, un tipo de justicia social. Igualmente es el caso del impuesto pigouviano, que busca la *sostenibilidad* a partir de corregir externalidades. La sustentabilidad, en cambio, denota en las definiciones y modelos una visión orgánica con diferentes esferas o disciplinas como la social, ambiental, política y económica. Su uso diferenciado no debe ser pormenorizado, sin embargo, definen distintas dimensiones de una misma cuestión.

² Herencia del famoso postulado del Informe Brundtland sobre las *generaciones futuras*.

la medida que el método considere las implicaciones de hablar de *sistema*, en singular y en lo general. Si se diseña un departamento administrativo como el *sistema*, este tendrá importantes carencias con el resto de los departamentos, esto se debe a que en realidad se trata de un sub-sistema, como la mayoría de analogías parecidas, ignorando lo que es realmente *sistema*³ en lo general.

Luhmann (2010; 1996) ya advierte de esto, al sugerir el concepto de *irritabilidad estructural* como tesis crítica de la adaptabilidad, pues desde la visión del autor, todo sub-sistema ya está adaptado al medio (*sistema*, en singular), lo que sucede en realidad es que se *irritan* las estructuras y es necesario un cambio, no hay dicha *adaptabilidad*. Así, a pesar de que los legisladores de torre de marfil propongan una ley orgánica de un departamento o secretaría, antes que cualquier vigencia en el derecho, está el empirismo que le da sustento: *fuentes del derecho*, apelarían algunos clásicos, sin embargo, se trata de otra analogía de *sistema*.

Cierto es que la *costumbre* es uno de los enfoques más trabajados en la teoría del derecho, y dedica su atención a la vigencia de la norma, pero habrá que recordar que el problema del diseño es la complejidad que ignora en él. Por lo que la costumbre se vuelve un enfoque, y no una regla general en la vigencia o la finalidad de las cosas que acaecen; así mismo, sucede con la delimitación de un medio y un sub-sistema, se tratan de incongruencias entre el diseño o delimitación de modelos y su desarrollo en un medio

³ Como se detallará más adelante, sistema puede entenderse como un *conjunto de elementos interactuantes*, paráfrasis de Bertalanffy (1976, pág. 56).

empírico, pues la sostenibilidad del modelo se debate en tres áreas: teórico, empírico y *político*.

El primero (teórico) dedica su atención a la construcción de modelos; el fenómeno empírico por su parte parece organizarse con reglas (leyes científicas) o bien se observan patrones; mientras que lo político define la *naturaleza*, fines o funciones (teoría política de tradición aristotélica y cibernética). No hay modo de establecer un procedimiento único para cada sistema o caso de administración pública sostenible, así como sucede la controversia con el resto de la tradición aristotélica con respecto de establecer la *naturaleza* de las cosas, y con ellos su correcto propósito. Solamente queda conducir al lector en la comprensión del pensamiento sistémico, pues los modelos presentan fallas como incongruencias entre el diseño normativo y la práctica burocrática, que los explica el fenómeno empírico y que la política determina su pertinencia y viabilidad. Se vive inevitablemente en la sustentabilidad de *sistema*, como invita a pensar la crítica de Luhmann, pero se determina por política el desarrollo, porque se ignora la abrumadora complejidad de *sistema*.

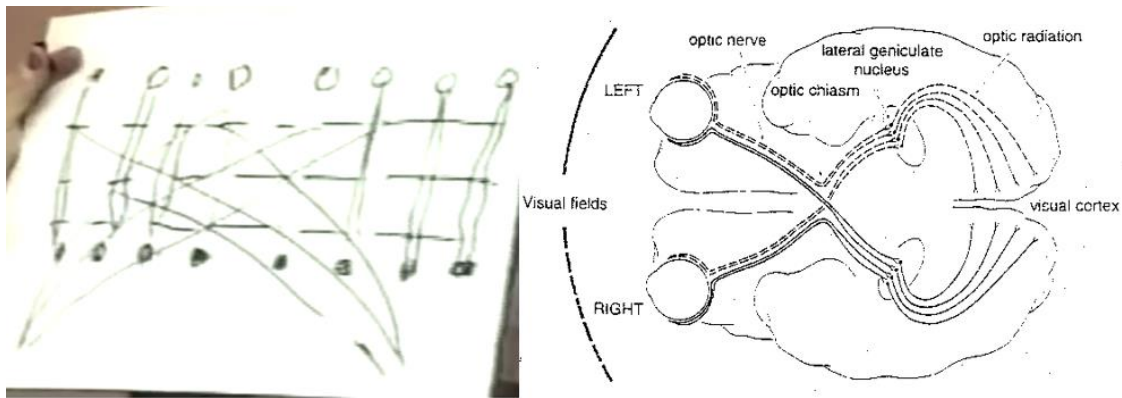
De esto hay tanto la posición de sujetarse a la causalidad y *equifinalidad*, así como ser agentes de cambio o *libres*; igualmente se debate en otros términos y con otros nombres, pero responden a consideraciones teleológicas, en donde figuran disciplinas como la cibernética: perspectiva sistémica desde la que se trabaja, y pretende ser más a fin a la moderna ciencia política y la administración pública.

Aunque se puede argumentar que la cibernética puede datar desde el desarrollo del concepto en voz griega, lo cierto es que no se formaliza sino hasta principios de la década de 1940 en la ciudad de México, incentivado no solo por el importante papel que tienen los distinguidos científicos que ahí se reunían (Beer, 2011), sino además por la neutralidad del país en los tiempos bélicos. Inicialmente, producto de una fructífera colaboración entre Norbert Wiener y Arturo Rosenblueth Steams, se instauraron una serie de reuniones anuales para discutir un tema compartido entre tan diversas disciplinas: el estudio del control. Resolver el tema común entre los participantes no fue tarea sencilla, y es del proceso de selección lo que se destaca cuando se intenta exponer la *naturaleza* de la cibernética como concepto.

Los integrantes de estas reuniones pronto se percataron de lo transdisciplinario del concepto *control*, apoyados por las coincidencias de modelos y diagramas, como el de McCulloch (neurología) y Wiener (matemáticas), con un diagrama de un artilugio destinado a emitir sonidos en la medida que *leía* palabras de un libro, y paralelamente la intervención de von Bonin (neuroanatomía) al señalar la similitud de los diagramas del artilugio con la “cuarta capa de la corteza visual”⁴.

⁴ Citando a Standfford Beer disponible para su consulta en: <https://youtu.be/XbcBWdeIcyY?t=38m35s>. Revisado por última vez el 17 de abril de 2018.

ILUSTRACIÓN 1. SIMILITUD DE DIAGRAMAS SEGÚN BEER



Fuente: Citando a Standford Beer, disponible para su consulta en: <https://youtu.be/XbcBWdeIcyY?t=38m35s>. Revisado por última vez el 17 de abril de 2018.

Se considera fundacional de la cibernética la publicación de Wiener (1985) titulada “*Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*” publicada inicialmente en 1948 por el MIT en donde nos introduce a la cibernética. Destaca que, desde el título, le da un papel preponderante al control y la comunicación. En su capítulo VIII, Wiener (1985) destaca el papel de la cibernética en sistemas sociales, inicia aclarando cómo Estados Unidos de América, así como lo fueron Grecia o Roma, presta similitudes sistémicas. Se trata de organizaciones jerarquizadas en la esfera política, así como organismos multicelulares pueden representar ser parte de un ser vivo y estos a su vez en una *colonia*, *colmena* o *nidos*. Este es el producto del modelo de pensamiento aristotélico predominante, es la consecuencia de segmentar el fenómeno empírico en elementos y explicar la relación que mantienen esos elementos, hasta el punto en que trabajos contemporáneos hablan de un *superorganismo*, una noción de especie que trasciende el individuo y se anida en las complexas estructuras producto de sinergia que de su

interaccionismo resulta, como el internet y el ciberespacio en humanos (Heylighen, 2007; Spencer, 1898).

Sin embargo, una de las consecuencias del reduccionismo metodológico de sistemas radica en que no se le puede dar un sentido en términos de funcionalismo o teleología general a pesar de que en ellos radique una fuerza intrínseca (como sugiere el vitalismo) o una disposición como producto del orden de las cosas (monismo materialista): es decir, no hay una teoría unificadora del origen del gobierno o control en las cosas, a pesar de que se delimiten leyes científicas o se normalicen comportamientos socioculturales. Una analogía común para referir este fenómeno está en que se pueden conocer cada una de las partes de un vehículo de automotor (o elementos del sistema digestivo o conocer cada una de las castas en la India), así mismo explicar cómo se unen las piezas, pero no es sino hasta que se añada un análisis del mismo sistema en la continuidad del tiempo y en el medio (espacio) específico que no se podrá dar cuenta de su función o propósito, como lo es la *velocidad* al vehículo. Esta determinación de la función o propósito es teleología y su relación con la cibernética ha venido en paralelo siendo nociones disciplinares distintas.

La cibernética se ha desarrollado con cierto grado de autonomía, principalmente por el auge en la informática, es generalmente concebida como parte de la teoría de sistemas⁵, y erróneamente limitada a la *inteligencia artificial*. La cibernética, desde la sistémica⁶, puede ser vista como parte de las teorías que consideran la finalidad o función en sus objetos de estudio, de lo que von Bertalanffy (1976) clasifica a la cibernética dentro de la *teleología*

⁵ Conocida también como teoría general de los sistemas, posiblemente en alusión a su universalismo y transdisciplinariedad y por referencia al texto que lleva el mismo título de von Bertalanffy (1976).

⁶ En este documento se refiere como sistémica a la teoría general de sistemas.

dinámica, a diferencia de la *teleología estática*. Esta última es la que se explica mediante la disposición de las cosas un determinado propósito, como sugerir que el pelaje sirve para conservar la temperatura corporal, o como las pestañas para prevenir que el polvo que flota errante impacte en el glóbulo ocular. Mientras que la teleología dinámica indica directividad en los procesos, como el tiempo, respetando la causalidad o no; existiendo: (1) directrices por acontecimientos hacia un estado final, es decir, el comportamiento *natural* sin intervenciones, como la noción de envejecimiento de una especie; (2) directrices basadas en estructura, aquí el comportamiento se entiende a partir del proceso por la disposición estructural de los elementos de un sistema, en donde se ubica la cibernética. La clasificación de tipos de von Bertalanffy (1976, pág. 81) propone una tercera (3) basada en regulaciones *orgánicas*, como las anteriores, pero considerando “el hecho de que pueda alcanzarse el mismo estado final partiendo de diferentes condiciones iniciales y por diferentes caminos” a lo que llama *equifinalidad*, que pueda ser reconocido en otros como *equifuncionalismo*, abonando al vitalismo, advierte⁷; y una cuarta (4) a la que llama genuina finalidad o intencionalidad, cual meta que determina la dirección de la acción, como la teoría de la elección racional.

Es probable que la noción de complejidad sea más latente en las directrices *estructural-funcionales* y las *equifinales*, así como en el modelo de *genuina finalidad*; sin embargo, sobre este último mucho se ha escrito, y más provechoso sería introducir la complejidad en modelos teleológicos distintos de los habituales. La noción de complejidad

⁷ Probablemente la misma separación del *estructural-funcionalismo* en Luhmann (1996). También es probable que el lector se asombre por continuar con la advertencia; a recordar, que actualmente la corriente vitalista en la academia de la biología no cuenta con mucho prestigio, en realidad, Bertalanffy (1979) parece estar uniéndose a la acalorada discusión, producto de las críticas al vitalismo en su tiempo.

que se transmite en este trabajo es aquella que se representa como los límites de una (hipotética) modelación general, dígase *sistema*. Aún se debaten, en otros términos y con otros conceptos, aquellos modelos basados en estas dos intenciones en las directrices y que son formas de explicar la existencia de control o *gobierno*. Su diferenciación no los hace antagónicos, mas se tiene que considerar en el momento que se quiera distinguir entre el tipo de teleología que se va a trabajar en cibernética, así como puede ser la *elección racional*, o la regulación *orgánica* de la teleología, como es el caso. La diferenciación de estas dos explicaciones nace de su necesidad en campos disciplinares distintos, pero no excluyentes: una basada principalmente en la formalidad de la lógica y la matemática; y otra, compuesta del resto de disciplinas.

Algunos centran su atención en la geografía del sistema, es decir, la forma o disposición estructural de las cosas, *Gestalt* dirían otros; estos modelos pueden ser muy útiles en *neurociencias* o en *estudios de redes*, así como en la *informática*, dado a que estas disciplinas consideran la función o finalidad de sus objetos de estudio a partir de la forma en cómo se relacionan los elementos, pero esto se puede complementar considerando tiempo y espacio, digamos la disposición geográfica de una red dinámica o equilibrios dinámicos. Sin embargo, ambos modelos requieren de la noción *orgánica* para sostenerse, en esencia se trata de modelos de pensamiento que consideran un medio o espacio para explicar su finalidad o funcionalidad y, de ser necesario, explicar la existencia de una *equifinalidad*; bajo el entendido de que si se clasifica el fenómeno empírico o un universo, en modelos matemáticos, la totalidad a partir de elementos y sus relaciones en el tiempo-espacio, esto conllevaría a la delimitación de *sistema*, pero en el caso de sub-sistemas

podrían ser explicadas a partir de estar contenidas en éste u otros sub-sistemas de esta totalidad *orgánica*: como el ser humano y el medio ambiente, o como los factores de probabilidad en las ecuaciones de Lotka-Volterra, o como el humano y la máquina, como sugiere Wiener (1948).

Cibernética, del griego *cybernetes* (Κυβερνήτης) para referirse al timón de una embarcación, que al latín pasa a ser ‘gubernator’, gobernador en español, busca al *gobernador* de un sistema, siendo que la noción de sistema puede aplicar a casi cualquier cosa, así como la noción de sub-sistema, pues solo considera (1) elementos, (2) relación de elementos, (3) tiempo, (4) espacio y (5) forma. Pronto se da testimonio de que en razón de la complejidad del modelo del sistema, mayor será la dificultad por encontrar el agente, factor, circunstancia, estructura o forma que gobierna algo, alguien o algunos. En efecto, a partir de la determinación teleológica se intenta dar razón de la forma en cómo algo o alguien se gobierna, y en consecuencia, funciona o establece propósitos y fines; incesante labor humana (pensamiento aristotélico) en búsqueda de patrones y tratar de establecer un tipo de relación a partir de sus estimaciones prospectivas y teleológicas.

Quien incursione en la materia dará cuenta de lo indispensable que supone es la cibernética para la politología y la comunicación, pues se puede dar explicación teleológica en la relación o comunicación de elementos dentro de un modelo, así como el comportamiento de los elementos a razón de cierto impulso o emisión.

Así el gobierno se observa de diferentes maneras en diferentes disciplinas, de los tratamientos más habituales en politología es mediante el concepto de *control* y *gobierno*,

siendo que el control, como expresión exclusiva del gobierno, puede ser tanto Estado de Derecho como Patriarcado o el arbitraje de un evento deportivo, como llanos ejemplos; así, la sostenibilidad del gobierno radica en no romper un punto de equilibrio teleológicamente determinado, que de otra manera comprometería la continuidad de dicho sistema a lo largo del tiempo.

El *punto de equilibrio* puede ser tan simple como el sistema mismo, pues un administrador puede considerar la sostenibilidad en función de la delimitación de *sistema*, toda vez que puede ser más compleja en tanto que se consideren más elementos y relaciones (teorías de la racionalidad limitada); no es sino hasta la determinación del sentido teleológico de donde surgen las diferencias para determinar el punto de equilibrio ante múltiples observadores-participantes-condiciones que se presupone ejercen gobierno en un sistema. Así, las diferencias en la determinación del *punto de equilibrio* no es más que la expresión de diferentes modelos de sistema, así como la complejidad que supone dar un testimonio de lo universal/general de la realidad.

Existen varios arreglos y complicaciones de la cibernética que el politólogo podría considerar antes de modelar su *arena política* (como sinónimo de modelación): existen modelos con *agentes libres*, es decir, considerar que en la modelación los elementos del sistema tienen estructuras y dinámicas propias en su interior o cuando menos que cada elemento tiene su propio sistema de oferta/demanda a razón de necesidades micro-, a diferencia del macro- y meso-, este tipo de modelación ha sido útil para la informática en la construcción de *inteligencia artificial*, así como complejiza los modelos económicos la *selección racional*, se han utilizado en modelaciones de sociedades como hormigas o

abejas, así como modelaciones computacionales de partículas para simulación de flujos o gases.

Los *modelos de agentes* se limitan a considerar que los elementos pueden comportarse libre, desconocida o aleatoriamente de manera individual y autónoma en virtud de su exposición a un entorno compuesto por individuos con características similares de individualidad o autonomía.

Otro tipo de modelación son las que consideran que las unidades del sistema se comportan a razón de fuerzas intrínsecas en la forma del sistema, en cómo se estructura la relación con el resto de elementos, éste es un ejemplo de estructuras y dinámicas políticas tradicionales como considerar la institucionalización organizacional o más aplicados como la coerción socio-política por factores ambientales o simple exposición en el medio, en otras áreas estos modelos permiten la elaboración y análisis de circuitos o disposición del proceso, pues su utilidad radica en la *forma* de los elementos que lo conforman, encuentra aplicación potencial en las políticas públicas, burocracia y análisis de procedimientos.

Por otra parte, el concepto de *peso sináptico* puede ser útil, y refiere a la intensidad de la interacción entre la comunicación entre dos *neuronas* o *elementos* de un sistema, dígame modelos neuronales o de red; que son claros referentes del tipo teleológico estructural, pues añade al modelo intensidades y magnitudes en las relaciones, siendo la cibernética aquella interesada por comprender el gobierno del *peso sináptico*, llamado *sinapsis* en un modelo neuronal.

El desarrollo sostenible no es ignorado por el pensamiento sistémico, sino que en realidad la tecnología (entendida como conocimiento aplicado), se comparte entre ambos. A saber, que están implícitos los factores políticos en todo el proceso, tanto de la construcción científica como el abonar a la construcción de un determinado tipo de *desarrollo*. Considerar factores teleológicos como aquellos que *determinan el norte a una cartografía en blanco* es indispensable en la labor filosófica (científica).

En síntesis, el presente trabajo pretende utilizar la teoría de sistemas, en primera instancia, como parte del *pensamiento sistémico* en disciplinas que aparentan no ser afines, pero que no solo lo son, sino que cultiva la idea de una transdisciplinariedad, o incluso universalidad. El marco teórico ofrece utilidad en la medida que permite aproximarse al fenómeno burocrático y administrativo de manera novedosa, al mismo tiempo que intenta rescatar una de las perspectivas más olvidadas en las disciplinas sociales: la cibernética; en donde además la academia de México juega un papel importante en su desarrollo. El elemento coyuntural en el trabajo es la revaloración de la *teleología* en la revisión teórica, pues al no haber una teoría unificadora de la *teleología* ha dado flexibilidad en la construcción de modelos.

El presente documento se ocupa de explorar la aplicabilidad del pensamiento sistémico en la búsqueda de prácticas sostenibles en la administración pública. Por su naturaleza exploratoria se dio prioridad a áreas de conocimiento menos conocidas, como la falta de congruencia entre disposiciones oficiales y el comportamiento burocrático, o una forma de *irritabilidad estructural*, en términos de Luhmann (1996).

CAPÍTULO I. El papel de la procuración de justicia en el estado

Esta sección está dedicada a identificar los límites de un *sistema* de interés público permanente: el estado; mientras que en contrapunto la *procuración de justicia* sigue siendo un tema poco abordado por la academia y el interés popular⁸. En la presente investigación la *procuración de justicia* se le da un papel preponderante en el *control* del estado, al punto que podríamos considerarlo como uno de los apéndices principales del *agente* gobernador del estado. Desde la visión tradicional del estado, la seguridad es una función elemental, mientras los registros y la dinámica burocrática que devienen de la intención *procuradora*, se entraman en un proceso sociopolítico por el establecimiento y manteamiento de las estructuras de control de un orden *general*, a lo que se difundiría la idea del *monopolio de la violencia física legítima* (Weber, 1919) a lo largo del siglo XX.

El elemento vinculante a lo largo de esta tesis es el estado, abordado de distintas formas como el sistema jurídico social y político que se expresa para los habitantes en una jurisdicción y el observador de otras circunscripciones, propio del racionalismo europeo, hasta nociones más contextualizadas en el caso de México o Nuevo León o los ministerios públicos. El estado es un elemento clave para entender la *procuración de justicia* y aproximarse a la noción de control de la institución y organización que encarne el *ministerio público* y la *procuración* como sistema en un entorno determinado. Desde la conceptualización de *estado*, a partir de la firma de la Paz de Westfalia, se pone fin al

⁸ Honrosas excepciones mexicanas como los censos de Gobierno del INEGI, y algunas asociaciones civiles encaminadas a evaluar el desempeño gubernamental.

sistema feudal que imperaba en Europa y da pie a una serie de revoluciones y nuevas formas de organización que se representan en los estados contemporáneos. Por lo que antes de continuar desarrollando la problematización a partir del objeto de estudio propuesto (procuración de justicia del fuero común), es necesario revisar los elementos teóricos de estado que serán abordados en esta investigación, a modo de un modelo de interpretación y *problematización*.

El estudio de la ‘procuración de justicia como sistema en un entorno determinado’ implica la delimitación del objeto y su jurisdicción, es decir, la presente investigación se suscribe a la delimitación de la procuración de justicia del fuero común. En una primera parte se revisarán las nociones de estado y su relación con las instituciones, esto con el propósito de identificar los elementos teóricos comunes entre el *estructuralismo*, *funcionalismo* y de *sistemas*. Al explorar la noción de estado en diferentes órdenes o partes, se da explicación a partir de las *instituciones*, como elemento que surge del pensamiento estructuralista, que se hace valer en un medio determinado. El siguiente subcapítulo está dedicado a relacionar elementos teóricos desde el *estructuralismo*, *funcionalismo* y de *sistemas* para el caso de estudio: la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León (PGJ-NL). Los subcapítulos subsecuentes están dedicados al *institucionalismo* y otro al *neoinstitucionalismo*.

1.1 Estado e instituciones: identidad, dominación o conflicto/pacificación

En este apartado se sostendrá la postura de que los estados-nación, o sencillamente estados, se forman a razón de las sociedades que contienen, al mismo tiempo que dichas sociedades, mediante una diversidad de complejos procesos de intercambio simbólico en un medio

empírico, reafirmando generacionalmente un sentido teleológico, se les reconoce o se autoreconocen tipos e intensidades de soberanía individual (ciudadanía) y colectiva (naciones) entre sus miembros y para con otros grupos y sociedades; todos estos elementos se jerarquizan por la práctica social mediante el conflicto del medio y la pacificación inherente en el sentido de apropiación de las cosas, y se establecen procedimientos de control que hagan efectivas la capacidad de dominio, el proceso de *institucionalización* que da vida a un marco jurídico compuesto tanto de normas, códigos de conducta, costumbre y moral; todas elevadas al plano de la observancia general, y ejecutada por la noción colectiva sobre el medio en el cual se desenvuelve el estado.

El objetivo de este apartado es criticar la noción tradicional de estado, principalmente aquella que nace de una historia basada en la teoría del conflicto, que se ha hecho valer del nacionalismo para su uso práctico en las disciplinas sociales relativas a la politología y la administración pública, en su afán por la operatividad de la teoría del estado en todos los estratos burocráticos, *institucionalizando* la teoría del estado y omitiendo la similitud con la noción de *sistema*, que aunque no omite la cuestión histórica, aborda con elementos mucho más finos la competencia y el conflicto.

1.1.1 Nociones de estado, derecho y mundo empírico

Aunque no es intención inicial embarcarse en el debate ante el marxismo y el neomarxismo, es necesario reparar en la evidente necesidad de explicar la continuidad humana y de las naciones de manera autónoma de la teoría del conflicto, es decir, explicar el paso de la humanidad no a través de la lucha incesante entre clases sociales u otras

especies, como parte de los retos de la irenología⁹ contemporánea. Uno de los objetivos principales de este apartado es orientar al lector a una visión de codependencia entre los elementos que comparten un mismo plano existencial (coexisten), y aunque *salvaje* y *competido*, el resultante de esto no es más que un proceso *autopoiético* (Maturana & Varela, 1980), no necesariamente *natural*, pero sí un proceso causal de la *existencia* social que se construye colectivamente. Desde la *jurisprudencia*¹⁰ la noción de estado y estado de derecho se explica en el contexto del empirismo:

[...] la existencia forma parte del Derecho; en razón de su función de protección el Derecho debe tener un poder fácticamente efectivo, si quiere ser válido, legítimo, sin que con ello se agoten los requisitos de legitimación. [...] la validez del Derecho también debe dar resultado en la tensión externa con los poderes fácticos de la economía y la burocracia (Loos, 2009, pág. 240).

Ahora bien, otra expresión de la *competencia* o *dominación* y formación de sociedades y estado es cuando Sabine (1994) nos introduce a materia de la historia de la teoría política, pues llama la atención como parte de la noción del *hombre* (humano de ahora en adelante) dentro del reino animal, perteneciente al grupo de primates, que por su distribución en la tierra lo afronta a múltiples y diversas condiciones adversas que requieren de la *adaptación*. Sabine (1994) está convencido de que la organización política y social en el humano es una condición de viabilidad como especie, en donde la *adaptación* no solo se da entre el individuo y el medio, sino además entre el resto de los individuos (grupo) y *el hombre interno*.

⁹ Irenología o estudios de la paz.

¹⁰ Nombre con el que se reconoce a una parte del estudio del derecho escrito y bnm basado en experiencia y lo consuetudinario.

De esta noción, es de llamar la atención que el autor presupone la existencia de objetivos y metas colectivas distintas de los planteados como individuos; por consiguiente, les da una explicación consciente a los grupos de humanos organizados o sociedades. Son estos fines colectivos los que denominamos contemporáneamente con nombres como política, cultura, derecho, o justicia a razón de modelos de interacción e intercambio simbólico y material entre individuos, grupos y el individuo mismo.

Como parte de la sociobiología, es decir, la disciplina que se interesa por el comportamiento social en organismos y especies, indistintamente de su capacidad racional o condición humana, en las disciplinas sociales, se ha desarrollado el concepto de *superorganismo* (Spencer, 1898) que refiere a la cooperación entre miembros de una especie, siendo habitual referir a insectos como hormigas o abejas; algunos reparan en la relación cooperativa que puedan tener elementos de especies diferentes, para lo que utilizan conceptos diferentes como la *simbiosis*, siendo habitual las referencias de los corales o la relación simbiótica entre la polinización y las abejas.

Bajo estos términos, parece estrecha la separación teórica entre colmena y pueblo o una nación; sin embargo, muchos de los esfuerzos teóricos en ese sentido se fueron desvirtuando en la medida que la crítica a la sociobiología respondía a cuestiones de carácter filosófico, cuando estas consideraban racional el comportamiento social la separación era clara, mientras que la escuela de la sociobiología se basaba en un modelo prerracional. Aquí la hipótesis que se plantea, y de la parte de la sociobiología que se trabaja, responde exclusivamente a las cosas que comparte el estudio del comportamiento social, es decir, la cooperación interespecie, no excluyendo los casos transespecie de la

noción de ecocentrismo en estudios de sustentabilidad y sostenibilidad, por lo que el lector deberá reparar en las críticas vertidas a la sociobiología, especialmente en materia política.

Autores contemporáneos como Heylighen (2007) nos invitan a detenernos y reflexionar en la sociedad global y el papel del *superorganismo*, apoyado principalmente por las teorías de sistemas y cibernética, revisando la crítica de la sociobiología en tanto que inicialmente no interesa cuándo o bajo qué circunstancias estaremos tratando con un *superorganismo*, sino que más bien en tratar de ver los beneficios de dar un tratamiento holístico al objeto social, un objeto de estudio autopoiético (Maturana & Varela, 1980).

Si consideramos lo anterior, y remitiéramos al concepto original de estado, producto de la pacificación/conflicto europeo, difícilmente podríamos dar testimonio de la existencia de *Estado* en las llamadas sociedades *primitivas*. Las primeras miradas al origen y desarrollo de las instituciones políticas y sus efectos es la reciente *antropología política* que, desde la famosa publicación de Easton, D. (1959) así como el antecedente de Fortes & Evans-Pritchard (1940), ya advierten de la falta de arraigo de la teoría política clásica en el campo de estudio, siendo que la teoría del derecho y la teoría del estado se han basado en herramientas especulativas en la filosofía, mientras que los trabajos de Easton pertenecen a una corriente filosófica proveniente de metodologías fundamentadas en el empirismo, similar a las figuras como Vico, Turgot, Montesquieu o Hume (Smith M. G., 1979). Nos encontramos ante la imposibilidad de interpretar fenómenos antropológicos con los elementos tradicionales de la teoría de estado y del derecho.

Una revisión a los textos citados en el párrafo anterior dará testimonio de lo evidente que se vuelven los estados, instituciones y procesos burocráticos en la medida que se incrementa la demografía de los grupos, es decir, que a mayor población mayor es la normalización (percibida), y cómo se sostendrá más adelante, ante mayor complejidad de los grupos mayor es el debilitamiento institucional (Dubet, 2013).

Aquello que da vida al proceso de institucionalización son factores identitarios, de parentesco, asociación y codependencia entre miembros de la especie humana, de donde, con base en lo anterior, aquí se especula: que la política tiende a su priorización y estructura jerárquica basados en la viabilidad del grupo a lo largo del tiempo, mientras se ven amenazado por otros grupos, así como de diversos factores ambientales y se desarrollan amenazas internas con base en la revisión bibliográfica (Easton, 1959; Fortes & Evans-Pritchard, 1940).

De las amenazas internas, en la medida que se agregan miembros al grupo, se va haciendo más compleja la dinámica social, y la relación entre los miembros del grupo se convierte en una amenaza latente. Se está ante lo social como factor de riesgo creciente y variable. Por lo que se comienza a institucionalizar lo que Weber (1919) denomina como el *monopolio de la violencia física legítima* a modo de una interpretación funcionalista del estado ante la amenaza que supone una sociedad heterogénea y creciente, probablemente la misma razón por la cual Dubet (2013), sostiene la tesis de que a mayor complejidad en la *organización* mayor es el debilitamiento de las *instituciones*.

En esa confusión entre institución y organización residirán sin duda, para nosotros, los mayores malentendidos, ya que, si la mayor parte de las instituciones pueden estar organizadas, no resulta evidente que todas las organizaciones sean instituciones, es decir, organizaciones que engendran una forma específica de socialización (Dubet, 2013, pág. 31)

Para Dubet (2013), las instituciones son las organizaciones, costumbres, hábitos, reglas, religiones; se remite a maneras de ser, objetos, formas de pensar, o la vida social en general. Probablemente lo más valioso de su posicionamiento teórico para la presente investigación radica en proponer la necesidad de tener un elemento extraterrenal en la socialización de la institución, así diferentes elementos *fuera de este mundo* se convierten en la aspiración, fijando el comportamiento social y homogenizarlo mediante la interpretación colectiva: como dios para la iglesia, así la ciencia para médicos, o el sentido vocacional en pedagogos. En este documento se le reconoce al elemento extraterrenal de Dubet, como el *deus ex machina* de las modelaciones sociales estructural-funcionalistas, se trata de un elemento universal que difícilmente pueda ceder a lo particular, cuales principios sagrados ante miembros, pero que da sentido al sinsentido, elemento fundamental del funcionalismo, si se permite la expresión. Este sentido teleológico en los procesos salva a la institución de considerar procesos sociales excesivos, pues le permite trascender el mundo empírico para asentarse en valores y tipología ideal, mismos que envisten a jueces, médicos y agentes ministeriales ante los *otros*, que siendo personas comunes actúan en nombre de este elemento extraterrenal y les da legitimidad ante el resto de las cosas o personas. Este elemento extraterrenal también se presenta en otro tipo de signos y símbolos, como lo puede ser la arquitectura o la jurisdicción misma, haciendo de las iglesias, hospitales, escuelas y tribunales en *templos* o *santuarios* alejados del desorden

y el sinsentido del mundo empírico no-causal, en donde su propósito es *asignar norte a una cartografía en blanco*.

Ahora bien, este modelo explica solo una fracción de la dimensión que supone la organización social y humana; cierto es que poco serviría para explicar la comunidad de naciones o la coexistencia de naciones en una misma jurisdicción, o más importante aún: el papel de la procuraduría de justicia en el estado republicano. Con el fin de ejemplificar lo anterior, valdría la pena una breve revisión del trabajo de Montesquieu (1906) en “El espíritu de las leyes”, visión de la que beben muchos de los sistemas republicanos occidentales contemporáneos.

Inicialmente el autor nos habla de las leyes como un sistema, producto de la *naturaleza* de las cosas y su codependencia por su sola existencia en un mismo medio; así las leyes son “las relaciones que existen entre ellas y los distintos seres y las de estos seres entre sí” (Montesquieu, 1906, pág. 11). La figura divina viene convenientemente junto con el marco teórico de Montesquieu, pues asume una única figura creadora, pero también le da el papel de *conservador*. El *deus ex machina* de la modelación de Montesquieu es convenientemente *dios*. Este, como figura creadora, en su diseño ya contiene *formas* que permiten la conservación de las cosas. Después de examinar las *propiedades* de las cosas, y ver que se sustenta igualmente en un marco legal de origen distinto del humano, examina al humano bajo la noción de *seres inteligentes* y les asume *espíritu*, es decir, que además de estar gobernada por el *imperium* de las leyes positivas, están sujetos al *imperium* que supone la coexistencia con *seres inteligentes* y estos a su vez con respecto de si mismos.

Finalmente, estar sujeto a la tiranía del mundo empírico, como aquel compuesto tanto de leyes humanas como físicas, gracias al reconocimiento de la ley efectiva, y por definición, el establecimiento de medios por los cuales garantice su conservación, en el modelo de Montesquieu, es materia de la ley humana el dar explicación de cómo se le da sentido a lo *natural*, pues es a partir de la determinación del *deus ex machina* o el sentido teleológico (y por consecuencia, todo aquello que debe ser preservado en nombre del *punto más alto de la pirámide*), que supone la jerarquización absoluta o *general*; estableciendo con esto estructura, jerarquía y orden a un sinsentido empírico sujeto a las leyes humanas en nombre de lo *natural*.

Probablemente por ello es materia de la *antropología política* determinar el *sentido natural* que le da cada grupo a las instituciones; o bien establecer los medios por los cuales se reproduce en colectivo la cosmovisión y los límites del modelo (organización), siendo de las únicas constantes en las agrupaciones humanas su insaciable necesidad de establecer categorías analítico-conceptuales a las cosas a partir de la búsqueda de patrones, delineando la materia en unidades y las relaciones que mantienen (pensamiento aristotélico) para el establecimiento de jerarquías y estructuras causales (funcionalismo).

Es en esta parte en donde continuar con el *empirismo* parece una tarea socavada sin guía, pues presupone la construcción de modelos analíticos en donde los sujetos *vivos* y el medio tienen una aparente fuerza de orden general intrínseca en su existencia (autopoiesis) que les da su configuración organizada y jerarquizada a partir de su capacidad de dominio (la racionalidad en términos humanos) y diferenciación con el medio, es en síntesis, la preservación positiva de la dominación o de preservación en sistemas no-autopoiéticos en

un plano físico¹¹, que permite la conservación y mantenimiento del sujeto y grupo. Así las leyes son las declaraciones de las inferencias de este sentido *natural* que, desde este esquema de pensamiento supone ser solo una *representación social*.

En contrapunto, eliminar el sentido general y *natural* de las cosas presupone separar las subjetividades de la labor filosófica, y que aquello que se considera ordenado y separado por unidades analítico-conceptuales no es más que la continuidad material de un universo caótico y sinsentido que carece de un propósito general, similar a la postura del *primer Wittgenstein* (1922).

Retomando, no es pormenorizando las diferencias entre la sociobiología y la sociología, puesto que parece que las necesidades de diferenciar las propiedades biológicas del humano las hacen no encajar con modelos menos complejos que permiten explicar mucho del comportamiento del resto de especies animales; así la noción de *inteligencia* es recurrente en estos tratados científicos y filosóficos, en donde la racionalidad parece tener un papel trascendental en el modelo; la autonomía en el ejercicio de la *capacidad de dominio* es una cuestión de orden en el establecimiento de una guía teleológica del *sentido natural*, y en consecuencia, delimita las formas de organización, a diferencia de las abejas o las hormigas.

Más allá de la discusión de la *inteligencia*, la aparente capacidad de alterar el *sentido natural* o el *orden equifinal de las cosas* parece ser inherentemente humana y los juicios se ciernen a partir de ello; ciertamente la comunicación *racional* y el intercambio

¹¹ El *mundo empírico* al que aquí se hace referencia es aquel que está compuesto de esta noción de *dominio* como visión antropocéntrica abiótica; o bien como la preservación de sistemas no-autopoiéticos como aquellos que no se reproducen a sí mismos, pero aun así se mantienen o conservan en un plano físico.

simbólico es el medio por el cual se pueden reproducir estos esquemas y patrones de comportamiento en grupos (Luhmann, 2010; 1996); sin embargo, no se puede negar las implicaciones del *empirismo*, dígase realizar algo solo porque se puede. Así, la *racionalidad* y la *comunicación* pasan a tomar un papel importante en el pensamiento de Habermas (a diferencia del modelo prerracional de Luhmann), pero no socavan el *materialismo* implícito en la comunicación.

En el universo causal, el derecho efectivo es derecho *natural*, pues lo que sucede es posible. Mientras que en el universo con agentes libres y con capacidad de dominio autónomo¹² las divergencias entre derecho efectivo y *natural* radica en las subjetividades que se expresen por medios humanos, como un *metadato* en la comunicación entre individuos que delinea el sentido teleológico general o *natural*.

Elevar al plano de la *observancia general*¹³ el sentido teleológico es dominio efectivo, es decir, la delimitación de cómo se da esta dinámica en grupos, individuos y en sí mismos, es aquello que se considera como *fuentes del derecho* y las *propiedades* de cosas, así como un medio a proteger por el derecho¹⁴, siendo el *para qué* de la materia política.

La sola determinación de los *sujetos* y los *objetos* en un *medio*, presupone la construcción de modelos generales desde el pensamiento clásico, cosmovisión producto del modelo aristotélico si se quiere, en donde la acción está orientada, según muestra lo que

¹² Burocracias auto-organizadas, definiría Gershenson (2007), *seres inteligentes* sugeriría Montesquieu. Finalmente pueden englobarse como Modelos de Agentes Libres o Modelos Basados en Agentes.

¹³ Se dice que una de las características esenciales del derecho es que sea de *observancia general*.

¹⁴ Como se verá más adelante, ambas nociones se expresan a partir de la apropiación de *propiedades*, cual es el caso de las cosas, así lo es con el caso de las personas, que se definen a partir de la posesión de títulos, bienes, o estados.

antecede, a la tendencia en la organización de elementos a preservar su existencia en la continuidad temporal dado un medio (autopoiesis). Desde el *positivismo* exclusivamente interesa la *forma* en cómo estos elementos se organizan para la preservación y la existencia de las cosas, el modelo se vuelve más complejo cuando se consideran subórdenes en el sistema, *agentes libres* o seres *inteligentes*, pues es operativo que quien realiza una diferenciación *inteligente* con el entorno haga el mismo ejercicio para sí mismo con el fin de diferenciarse de lo que es y con lo que puede interactuar (clausura operativa) y así ejercer dominio (Luhmann, 2010).

La propiedad de *inteligencia* es una de las características que principia el discernimiento de cuanto *es* y *coexiste*, remembranzas de *cogito ergo sum*, que conlleva a la delimitación teleológica del medio, orden y fin de las cosas; con ello el establecimiento de las fronteras de lo *factible*, de lo realizable.

Ahora bien, de la politología, los conceptos que se definen y dan sustento no facilita la labor de la *antropología política*, toda vez que se vuelve difícil distinguir en otro tipo de instituciones *primitivas* la existencia de estado (Easton, 1959, pág. 223), consecuencia de que la delimitación de lo *empírico* varía, ya no solo del contexto, sino de los constructos sociales que dan homogeneidad a grupos identitarios. Esta incapacidad por delimitar el estado, como cualquier otra noción sobre justicia y derecho, se ve afectada no sólo por las subjetividades de la población (en antropología política: sociedades *primitivas*), sino de la condición que supone ser *humano* o *inteligente* en el establecimiento general de un orden teleológico a las cosas.

En ciertos usos del lenguaje, y en creciente desuso, el *Estado*¹⁵, con mayúscula, responde a una construcción de orden teleológica, que por encontrar en la comunicación su medio de propagación autopoético, es una condición de un grupo de humanos impuesta por medios humanos en donde la autodeterminación se reproduce a nivel de individuo y grupo, cuando menos. El *Estado* se cierne sobre aquellos que lo construyen, formando y cambiando cuanto es y posee como *propiedad* de éste. Esta afirmación encontraría sustento si el *Estado*, de facto, no encuentra sostenibilidad y permanencia en el medio social y humano, evidenciando que no es parte del mundo *empírico*, sino un constructo social, dígase *ideología política* como sinónimo de *cosmovisión*, una expresión de identidad, una institución. Mientras que el *estado*, con minúscula, remite a la crítica, a la cual se suma el presente documento, como una expresión autopoética de las sociedades, no solo humanas, sino que trasciende el concepto clásico de racionalidad, aunque se ve *catalizada* por la racionalidad para la formación de *Estado*, cual referirse a la condición interna de algo, como el *estado* de salud de una persona.

Se entiende que la competencia por lo apropiable se da con otros estados (nacionales o no), además de para consigo mismo, con grupos o individuos o cualquier entidad con capacidad de *identidad* (autopoéticos), y en la medida que estos no se

¹⁵ La propuesta crítica del *Estado* se nutre de las enseñanzas de Dubet (2013) y del profesor Infante en sus disertaciones. El estado, cuando ha sido *consagrado* para su proceso de institucionalización se ha valido del uso del concepto con mayúscula capital, cuando desde diversos marcos teóricos esto solo es una representación social, similar al elemento extraterrenal de Dubet, esencial en el proceso de institucionalización del *Estado*, que operacionaliza las profesiones. Es importante que el lector considere la crítica de que el *Estado* es un constructo social como cualquier otro, y que no merece tal relevancia en usos del lenguaje académico, es decir, se debe procurar no utilizar *Estado* en los trabajos científicos, por ser un posicionamiento más objetivo e imparcial. En el caso particular, se propone una diferenciación utilitarista, *Estado* para referir a la figura y proceso de institucionalización del estado-nación, mientras que *estado* remitiría a otros casos que no son usuales en las modernas disciplinas de política.

reconozcan entre ellos como *agentes* soberanos o que los medios por los cuales justifican su existencia y permanencia sean *ilícitos (antinatura)* bajo los códigos de conducta de los otros (violaciones del *equilibrio general o natural*), habrá conflicto en donde el potentado¹⁶ se apropia del recurso por el cual se compite, igualmente el potentado puede establecer una forma de interpretar el conflicto y legalizar su apropiación¹⁷ gracias a las estructuras de mantenimiento, a razón de un sentido general del *Estado*, un bien mayor, siempre con un sesgo en la modelación por lo complejo de lo general, siempre en *desarrollo*.

Una ejemplificación simplista del marco teórico del que se hace en esta investigación con relación a la noción de la continuidad histórica a partir del conflicto se puede percibir someramente en el *marxismo* (Hobsbawm, 1983). Lecturas sobre el posicionamiento marxista hacen suponer que la teoría explica el cambio o *dinámica* social a partir del conflicto que surge entre clases sociales (Beriaín, 2007), enmarcado por lo que aquí se denominará como *modelo del enemigo*, es decir, un discernimiento causal por el cual se construye la totalidad en un sistema a partir de la diferenciación analítico-conceptual con el medio en constante *conflicto*, que puede ser una parte esencial para el *funcionalismo*. Aquí se apela igualmente a la noción de la continuidad histórica, de cierto modo, explicado a partir de la cooperación que se da entre los elementos de un sistema y no

¹⁶ En los modelos tradicionales de la politología existen dos conceptos para la delimitación de la dinámica de poder: "...es la capacidad que tiene A de influir en la conducta de B de forma tal que B actúa en concordancia con los deseos de A" (Robbins, 2004, pág. 366), siendo "A" el *potentado*, y "B" el *potestado* o gobernado.

¹⁷ En el documento se lee potentado en singular, mas se menciona en un sentido general, es decir, considerando las clasificaciones de sistemas políticos tradicionales, en donde el potentado puede recaer en casi cualquier cosa, por ejemplo, en la sociedad civil mediante una democracia, así como puede ocurrir en una oligarquía o tiranía, con colegiados o individuos tiránicos o ilustrados. El potentado es entonces todo(s) aquel (aquellos) representado(s) en las estructuras de poder de un Estado o grupo; no solo la representación formal, sino toda manifestación que logre emitir un dominio efectivo.

solo con base en los sucesos conflictivos, como critica a las interpretaciones de Hobsbawm (1983).

1.1.2 Institucionalismo: identidad y conflicto en el modelo del enemigo

Uno de los ejemplos más evidentes de institución es el estado-nación o sencillamente estado; desde la perspectiva tradicional, las instituciones se explican, en síntesis, como una serie de reglas de comportamiento interno en modelos de agentes libres, así a pesar de que lo factible y realizable sea posible en una acción o interacción social; esta generalmente se apega a un tipo de conducta establecido y esperado entre los agentes involucrados. Las instituciones, diría North (1991, pág. 97), se trata de limitaciones humanas que moldean las interacciones sociales en aspectos como el económico o político; una lectura más detallada del autor (North, 1991) dará testimonio de uno de los modelos basados en agentes, sistemas de competencia y cooperación (ahora popularizados por la *teoría de juegos*), frecuente en las lecturas de teoría económica contemporánea; estas teorías son un derivado más de los modelos de *conflicto* o *enemigo*, en donde los agentes (o jugadores) intentan maximizar las utilidades de la interacción constante con el entorno, así como con otros agentes o con subórdenes. No es inusual ver que el interés por las instituciones derive en el análisis del individuo, cultura, reglas o axiomas, pues mucho del concepto desde la perspectiva del *conflicto* radica en que se establecen patrones homogéneos de comportamiento, haciendo de este *metacomportamiento* una institución, con fines operativos y funcionales, probablemente las mismas razones por la que encontramos útiles los análisis prospectivos.

Durkheim (1986, pág. 31), por su parte, define institución "...a todas las creencias y todos los modos de conducta instituidos por una comunidad"; mientras que Radcliffe-

Brown (1986, pág. 19) nos explica que las relaciones sociales van formando estructuras sociales a través del tiempo, y que el sostenimiento de dichas estructuras deriva de que los individuos, en su interacción, tienen un tipo de conducta esperado, así las instituciones son “...las normas de conducta establecidas de una forma particular de la vida social... se refiere a un tipo o clase distinguible de relaciones e interacciones”. Por su parte Dubet (2013, pág. 31) indica que “las instituciones pueden concebirse en un sentido político; son un conjunto de aparatos y procedimientos de negociaciones orientadas a la producción de reglas y decisiones legítimas”. De la pluralidad de perspectivas en los conceptos de *institución*, se elige la perspectiva de Dubet (2013) por compatibilidad con otros elementos en el marco teórico que se detallarán más adelante (principio de variedad requerida de Ashby).

Siendo el *Estado* una institución, el *estado de derecho* supone ser esta dimensión principalmente normativa impositiva, mientras que la *nación* podría representar la dimensión identitaria como cultura, aunque no deja de ser normativa, esta parece ser circunstancial; ambas configurando la noción integral de *Estado*. Si en esta investigación interesa el estudio del control, el *estado* podría ser una respuesta fácil al establecimiento de dicho control social, como una de las principales instituciones, sin embargo, para el entendido de las teorías del *estado* y la *administración pública* de una sociedad determinada, esta respuesta no es más verdadera que sugerir que dicho control social radica en la educación, la iglesia o el sistema penitenciario. Ciertamente es que el *estado* no parece ser una institución necesaria para la explicación de la existencia de sociedad humana, mucho menos un gobierno republicano o democrático, o incluso en sociedades *primitivas*; pero el

Estado tiene la particularidad de que es quien encarna en sus haberes *extraterrenales*, como diría Dubet (2013), el resto de *los programas institucionales* al cual se suscriben sus individuos-miembro. Se sugiere que el *estado* se adscribe al resto de instituciones y les reconoce como subórdenes, puesto que no se puede conciliar el *Estado de derecho*, sin el reconocimiento de las normas que son producto de instituciones particulares o la cotidianidad.

El *estado* es, entonces, el conjunto de instituciones legítimas reconocidas en la *observancia general* de una sociedad particular; así, por ejemplo, se pueden ver variantes en donde los *estados-nacionales* reconocen de diferente manera cuestiones religiosas, como aquellos en donde predomina el islam o el cristianismo; otro ejemplo, son instituciones particulares, como el sistema de castas en India. Ahora bien, no todas las instituciones que acaecen en una jurisdicción son parte del Estado. Huegues (citado por Dubet, 2013, pág. 31)¹⁸ diferencia de las instituciones oficiales a las instituciones ilegítimas o *instituciones bastardas*, que distribuyen bienes ilegítimos, o no son oficialmente reconocidas, así ejemplifica a pandillas o *cárteles* de la droga.

El *estado* debe mucho al *institucionalismo*, como proceso teórico, para poder explicar la cohesión social existente en una jurisdicción y la circunscripción cultural; así el *institucionalismo* depende de elementos de *identidad* para poder sostener la hipótesis de la existencia de las normas de comportamiento social, resumidos en la noción de cultura. Sin embargo, la *identidad* es un derivado de la lógica aristotélica en la separación analítico-

¹⁸ Dubet (2013) cita en pie de página: “E. C. Huegues, *Le Regard Sociologique. Essais choisis*. París, Éditions de l’E-HESS, 1996.”

conceptual del mundo, es otra institución; para muchos se infiere que sea necesario para la labor sociológica, a lo que Durkheim asuma de la sociología la ciencia de las instituciones y añada:

El hecho de que las creencias y las prácticas sociales penetren en nosotros desde fuera no quiere decir que las recibamos pasivamente y sin hacerles sufrir ninguna modificación. Al pensar las instituciones colectivas, al asimilarnos a ellas, las individualizamos, les imprimimos, más o menos, nuestro sello personal; es así como, al pensar el mundo sensible, cada uno de nosotros lo colorea a su estilo, y por eso distintas personas se adaptan de modo diferente a un mismo entorno físico. Por esa razón cada uno de nosotros se fabrica, hasta cierto punto, su moral, su religión, su técnica. No hay conformismo social que no comporte toda una gama de matices individuales. Sin embargo, el campo de las variaciones permitidas es limitado. Es nulo o muy endeble en el círculo de los fenómenos religiosos y morales, donde la variación se convierte fácilmente en delito; es más amplio en todo lo que concierne a la vida económica. Pero, tarde o temprano, incluso en el primer caso, nos topamos con un límite que no podemos rebasar (Durkheim, 1986, pág. 31).

La identidad encuentra sus límites en las instituciones, que hace recordar al modelo ecológico de Bronfenbrenner, en donde, según Durkheim, las particularidades morales y religiosas son fácilmente recriminadas, así la *institucionalización* es la reproducción y mantenimiento de cierto grado de homogeneidad en las normas de conducta particulares de una institución, moldeando la identidad del individuo y viceversa. En todo este discernimiento está impregnado por los modelos del *conflicto*, toda vez que se problematiza cerca de la frontera de la institucionalización, como aquellas que se reconocen por el *estado* o son legítimas y lícitas.

Retomemos la figura de Rousseau para matizar la noción moderna de *estado* y las implicaciones con la *institución* y el *conflicto*; se continua con el análisis en el manuscrito

“El estado de guerra” o “Principios del derecho de la guerra” (Rousseau, 1997), a diferencia del difundido “Contrato social” (Rousseau, 1999), el *estado de guerra* enfatiza en la cuestión del conflicto y la identidad. En el citado manuscrito, Rousseau (1997) nos transmite la idea de que el ser humano en sociedad se desenvuelve al mismo tiempo entre el *Estado-natural* y el *estado-nacional*; mientras que como seres individuales estamos sometidos a las condiciones dadas por lo civil y el *imperium* de las leyes, al mismo tiempo que como naciones nos encontramos en el espacio provisto por las libertades del *estado-natural* (Rousseau, 1997, pág. 366).

...viviendo a la vez en el estado civil y en el estado de naturaleza estamos sometidos a los inconvenientes de ambos, sin conseguir la seguridad de ninguno de los dos. La perfección del orden social consiste, en efecto, en la conjugación de la fuerza y de la ley; pero para ello es preciso que la ley dirija la fuerza (Rousseau, 1997, pág. 366).

Es de notar que en este manuscrito se logra inferir que el autor tiene en su modelo de interpretación lo que para esta investigación representa *Estados multinacionales*, toda vez que reconoce que, bajo la jurisdicción del príncipe se encuentran tanto ciudadanos como extranjeros, siendo de los primeros de quienes expropia de soberanía, mientras que de los segundos la obediencia les es requerida. Para la época no estaba conciliada la idea de que pudieran existir *Estados multinacionales*, sin embargo, se logra apreciar en el texto como el autor considera a otras *naciones*, ya sea como extranjeros en una sociedad doméstica o como estudios antropológicos (o en palabras del autor “el valor educativo de los viajes”), elementos que permiten la posibilidad de una configuración que considere a más de una nación mezcladas por medio del *estado civil* en un *estado-nación*, lo que para

esta investigación representa el ámbito formal de las instituciones, o lo que es lo mismo, el imperio de la ley humana. La aportación crítica a este modelo radica en que el *estado-natural*, aquel por el cual se rigen las naciones (*estado-nación*) en el modelo de Rousseau, y está relacionado con esta idea de la *esencia* del *hombre*:

...Quien no tiene nada desea pocas cosas... Quien tiene mucho quiere tenerlo todo... Tal es la ruta de la naturaleza, tal es el desarrollo de las pasiones. Un filósofo superficial observa los hombres cien veces repetidos y fermentados en la levadura de la sociedad y cree haber visto al hombre. Pero para poder conocerle bien hay que saber discernir la gradación natural de sus sentimientos; y no es entre los habitantes de una gran ciudad donde hay que buscar el trazo original de la naturaleza en la marca del corazón humano (Rousseau, 1997, págs. 367-368).

En esta investigación se intenta demostrar que el sesgo de considerar algo social como de orden *natural* es el medio por el cual se expresa el conflicto, las disparidades entre las consideraciones de *orden natural* o teleológicas producen *conflictos*, pues es el medio por el que se expresa tanto la definición de sistema y entorno, al mismo tiempo que se diferencia lo propio de lo ajeno, o lo correcto y lo incorrecto o cualquier otra cuestión interpretativa. Continúa este mismo modelo, y se logra deducir que en donde la discordia entre los miembros de la especie humana sea una constante sería ilógico en términos de supervivencia. Rousseau puntualiza la existencia tanto del humano enemistado como de la empatía; mientras que la enemistad mutua "...se funda sobre la competición que resulta del derecho de todos y cada uno a todas las cosas" (Rousseau, 1997, pág. 367). La noción de la propiedad, una institución muy particular, vuelve a ser la piedra angular del modelo rousseauiano, pero a diferencia de cómo se acostumbra a leer en "El contrato social", la

propiedad parece ya no estar exclusivamente en el *estado-natural*, pero tampoco es condición suficiente para que se dé en el derecho.

La propiedad está garantizada por un marco jurídico, un modo de conducta, es decir, es una institución; cierto es que el dominio de las cosas está presente en lo que Rousseau denomina *el espíritu del hombre*, el contexto por el cual se dan las condiciones de cada apropiación es lo que da juego a una serie de hipótesis sobre lo justo. Así, cada nación determina lo justo a partir de un marco de referencia, pero al mismo tiempo colectiva; un tipo de cultura expresada en términos de nación, o incluso en estratos más desagregados como entidades federativas, provincias, ciudades o comunidades.

En contrapunto, para Hardt & Negri (2011, pág. 21) la propiedad solo está garantizada por el *estado de derecho*, que en su análisis, las *fuentes del derecho* también es producto de elites gobernantes velando por la permanencia de las estructuras económicas.

La forma contemporánea predominante de la soberanía [...] está completamente incrustada dentro de y representada por los sistemas jurídicos y por las instituciones de la gobernanza, una forma republicana caracterizada no sólo por el imperio de la ley, sino también y en la misma medida por el imperio de la propiedad. Dicho de otra manera, lo político no es un dominio autónomo, sino que está completamente inmerso en la estructura económica y legal (Hardt & Negri, 2011, pág. 21).

Una de las principales críticas a esta postura es que el individuo o grupos de éstos, están ante la tiranía del fenómeno empírico y la capacidad de dominio sobre el mundo empírico, es lo que le da sostenimiento a la noción de soberanía y propiedad. Las características de la *dinámica de dominio* estarán ponderadas bajo la noción de justicia, que

a su vez está representada por lo *consuetudinario* y la *observancia general*, es decir, la propiedad es reconocida en el *estado de derecho*. Sin embargo, es la delimitación de lo *natural* o *general* en donde comienzan las diferencias y el conflicto acaece.

Estas hipótesis sobre lo *justo* en las *naciones* están compuestas tanto de elementos especulativos como de la experiencia; estos no son *únicos*, carecen de una razón universal pues parten de experiencias e interpretaciones sobre el medio empírico y dependiendo de la posición, esta observación de lo *justo* es relativa, y su institucionalización varía¹⁹. Es necesario que se mencione lo anterior porque el legislador tiene que tener claro que con sus acciones legislativas no delimitan la frontera entre lo cívico y el *mundo natural*, sino que moldea el *estado* (-civil y -nacional), y este puede fallar sino encuentra sustento en la práctica.

La postura de Hardt & Negri (2011, pág. 23) no debe ser descartada inmediatamente, pues de ser correcto el legislador si pudiera estar delineando la totalidad del *marco jurídico*, es decir, legislando se puede elevar la propiedad a intrínseca del ser humano. Así en la delimitación del *individuo* (identidad) parece estar definida su capacidad de dominio (posesiones y propiedades) y la relación que tienen las propiedades con las estructuras económicas radica en la capitalización de la propiedad, traduciendo poder económico en poder político, sin ser categorías excluyentes.

¹⁹ Se reconoce como selección situacional en el pluralismo jurídico. Uno de sus principales exponentes es Iannello, véase Iannello, P. (2015). Pluralismo jurídico. En J. L. Fabra Zamora, & Á. Núñez Vaquero (Edits.), Enciclopedia de Filosofía y teoría del derecho (Vol. I, págs. 767-790). México: UNAM. Recuperado el 4 de Julio de 2017, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3875-enciclopedia-de-filosofia-y-teoria-del-derecho-volumen-uno>.

Así, la *propiedad* que se trata en este documento es relativa a la dimensión legal, así como cualitativa de las personas y las cosas. La propiedad es intrínseca a los elementos que componen una unidad analítico-conceptual. Por otra parte, la propiedad en sociedades modernas también implica las posesiones de observancia general, o legales, en tanto que existe su dimensión económica.

Es comprensible que dudemos de la existencia de la *capacidad de dominio* como un fenómeno *natural*, al mismo tiempo que dudemos de la *institución de la propiedad*, y no como un fenómeno empírico relativo a la coexistencia y competencia; esa sensación de incertidumbre la entendemos con Rousseau y el modelo del *Estado de guerra*, pues indistintamente del resultado de las formas en cómo se da la apropiación, ellas se definen desde lo civil a partir de sus estructuras de poder. Esta corriente de pensamiento se reconoce en la disciplina del derecho como *pluralismo jurídico*, que Iannello (2015, pág. 767) sintetiza como la “coexistencia de espacios legales superpuestos, interconectados e interrelacionados”, es decir sub-sistemas normativos, complementando o debatiendo la postura de un único *estado de derecho* en el *frágil* modelo del contrato social.

Bajo la anterior formulación, aquello que es injusto es una violación al código de conducta preservado por las estructuras de poder (*estado*), de lo que en Rousseau no pudo conciliar con el *contrato social*, pues este elemento por sí solo da la impresión de que la propiedad solo abarca la dimensión material. Estas líneas intentan sostener que el *estado* se define, no solo como un conjunto de instituciones legítimas, sino que debe de tener en cuenta la presencia de: (1) propiedad y capacidad de dominio, (2) identidad, y (3) elementos que garanticen la preservación de ambos. Una visión estructuralista como ésta,

en virtud de su relación cercana con los modelos del *conflicto*, debe esclarecer el proceso identitario y estructural.

De la delimitación de estos tres *elementos* se debe mencionar que la *propiedad* se puede ver en el modelo tradicional de *estado* como *territorio*, pues es a partir de esta aproximación que se permite abordar el fenómeno de los *medios de producción*, el *comercio* entre las naciones, o poner fin a las guerras europeas que conllevaron a la firma de la paz de Westfalia y la desaparición del sistema feudal.

El uso en la filosofía política varía cuando se habla de *propiedad*, los elementos que lo fundamentan son aquellos que interesan para poder comprender cómo cada autor entiende el proceso por el cual se da la *apropiación de las cosas* (o de las personas mediante la cosificación). Cuando se discute bajo estos términos, el *estado* puede clarificar cuál es su posicionamiento con respecto a otros *estados*, culturas, naciones, o estratos sociales específicos, en la medida que el *estado doméstico*²⁰ interpreta factores que considera tanto propios como ajenos y hace uso de su gobierno, en nombre de su grupo identitario dominante y lo que define como suyo, o de su o como una de sus *propiedades*, desvirtuando el pluralismo jurídico que se puede estar dando en el *medio* (Garza, Infante Bonfiglio, & Acharya, 2017), esto es una de las principales expresiones de lo que aquí se denomina como *modelo del enemigo* o *conflicto*, a partir de su expresión de la vigencia y permanencia de *estado*, estando implícita su dinámica.

²⁰ Aquí se refiere al *estado doméstico* como el *estado* que el observador analiza, pertenece o en el que se encuentra.

Esto es relevante para el objeto de estudio, toda vez que el sesgo es no poder considerar una *problematización* (identificar al *enemigo*) si carece de un único elemento: *propiedad*²¹ ilegal o ilegítima. La *soberanía* comienza a tomar un papel importante en el modelo de interpretación, pues es a partir del reconocimiento de la *soberanía* en lo que se le ejerce *capacidad de dominio* para discernir sobre la dinámica de las *instituciones bastardas* (Dubet, 2013). Es la razón por la cual algunas circunstancias sociales y fenómenos históricos, generalmente compilados desde la visión marxista, de que la historia se desarrolla a partir de los conflictos (Hobsbawm, 1983)²², son interpretadas a partir de que la *propiedad* del *enemigo* es una *posesión* dadas por medios injustos, o como una desviación del sentido *natural* en su comportamiento; ambas dimensiones distintas de la *propiedad del enemigo*. Lo anterior le da su condición ilegítima e ilegal al *enemigo*, como aquel que mediante su gobierno realizan acciones de apropiación (*capacidad de dominio*) y el mantenimiento de esta *propiedad ilícita* o *ilegal* dándoles así su condición de *enemigo*.

...son necesarias las dos peculiaridades que distinguen al marxismo de otras teorías funcional-estructuralistas: el modelo de niveles, de los que el de las relaciones sociales de producción es el principal, y la existencia de contradicciones internas dentro de los sistemas, de las que el conflicto de clases es meramente un caso particular (Hobsbawm, 1983, pág. 95).

²¹ Es aquí donde comienza a ser evidente la doble acepción del término; mientras inicialmente refiere al aspecto relativo a la posesión y el reconocimiento jurídico de este, también se intenta establecer el vínculo que tiene el término *propiedad* con la tipología o las características de algo o alguien.

²² Hobsbawm (1983) reflexiona sobre la historia social desde el marxismo, inicialmente advierte que para la realización de la historia social no solo se debe concentrar en “breve lapso del conflicto” (pág. 41); Sin embargo, asume del *conflicto* o las *contradicciones* el medio por el cual evolucionan las sociedades (pág. 50), y da un papel preponderante a la exposición de W.F. Wertheim en el congreso de Stressa en “Society as a Composite of conflicting value systems” (citado en Hobsbawm, 1983, pág. 51) en donde los conflictos son construcciones para explicar el cambio social.

Esto no es exclusivo de las posturas marxistas, pero si es una de sus características como señala Hobsbawm (1983, pág. 95); la gran mayoría de los modelos de interpretación en la actualidad utilizan el *modelo del enemigo* para justificar el *funcionamiento* de dinámicas sociales o fenómenos empíricos, esto es la parte teleológica del *estructural-funcionalismo* general que operacionaliza la moral, estética, cultura y otros derivados conceptuales del entendimiento de un sistema social y su historia, esta visión dicotómica puede ser incluso una herencia de la socialización de la lógica aristotélica.

Por lo que se vuelve imprescindible mencionar que en esta categoría del *enemigo* se colocan en un mismo plano moral los fenómenos sociales que pueden estar tan legitimados en naciones occidentales como la instauración de los derechos humanos, siendo que para la mayoría de *estados* occidentales están plenamente legitimados y en otros no, o como procesos más controversiales como la ablación en comunidades africanas, en donde solo los ampara el pluralismo jurídico y la autodeterminación de los pueblos a costa de los derechos humanos reconocidos por otros *estados*.

La noción de *justicia* ofrece un *escape* en el modelo, pues se presenta como un elemento interpretativo y relativo: por una parte se está ante la posibilidad de que exista un plano *natural*, que con la metodología adecuada se puede llegar a delimitar objetivamente, si tal es el caso, se estaría ante el positivismo de la teoría política y el iuspositivismo clásico; caso contrario, la imposibilidad de acceder a una *verdad universal* sobre el comportamiento humano por medios humanos (lo *natural del humano*), aun cuando se pueda definir y fundamentar su existencia con el método científico, es inaccesible en términos universales (Wittgenstein, 1922), o se vuelve necesaria la visión del *pluralismo*

jurídico. La *(in)justicia* se expresa sobre este discernimiento, que sucede a nivel de la práctica social, mediante la cultura, o en una deliberada manipulación en la interpretación de los hechos, o acontecimientos históricos.

Lo anterior no libera de las ataduras que supone la *humanidad*, ni elimina los sesgos propios de esa condición; sin embargo, en virtud de que la *sostenibilidad* del sistema no puede lograrse sin la delimitación jerárquica de todas las partes involucradas de lo que se pudiera considerar como *natural* en un *estado*²³, se debe tener en cuenta el sentido de *justicia* a razón de un sentido *natural* en el *medio*, generando *desviaciones* del comportamiento social idealizado y legitimado en costumbre, formando una institución en el individuo, que cuanto más compleja es la organización de los individuos más se debilita la institución (Dubet, 2013), o complementando a Dubet, se debilita *el ecosistema de instituciones* que suscribe un *estado*. Para sostener la hipótesis de Dubet hace falta recordar la evidencia que demuestran los trabajos *antropológicos* anteriormente analizados, que invitan a pensar que el *crecimiento demográfico* está relacionado con la presencia de (lo que occidentalmente reconocemos como) *estado*. Vale la pena señalar que se verá en el capítulo dedicado a la teoría de sistemas, que la complejidad está relacionada con el número de *estados* posibles en un *sistema*, una explicación complementaria a la demográfica para la *antropología política*.

En contra parte, es en este *discernimiento* que hace cada sociedad en el medio (establecer orgánicamente un *sentido teleológico* ante una *circunstancia*) a partir del cual se

²³ Es decir, aquello que se considera como parte de una función sistémica general o universal, instituciones legítimas y la institucionalización de sus miembros, sin miramientos en cuán moralmente aceptable o inaceptable pueda parecer un fenómeno o cuan soberanos son los actores involucrados, y legítimas aparezcan sus acciones

definirá si las acciones son o no parte del *desarrollo* (legítimas o lícitas), escapando así de la labor científica positivista, el intentar definirlo para convertirse en un elemento *político*; siendo uno de los tantos medios posibles por los cuales se justifica la *violencia* u *homogenización del estado*, o la *institucionalización legítima*. Como *animales políticos*, no tener un posicionamiento en él es realmente inhumano, o en contrapunto, la política es inhumana, toda vez que se aleja del *sentido natural*.

Las teorías del conflicto (o *modelos del enemigo*) entonces incluyen tanto la visión marxista de la continuidad histórica de las sociedades, así como la *teoría de juegos* o la explicación del *pluralismo jurídico*. Salvo por el marxismo, se trata de visiones *estructural-funcionalistas*, es decir que parte del *sentido teleológico* establecido en una sociedad para alcanzar su parte explicativa y funcional. Cuando esta ‘parte explicativa’ alcanza a delimitarse mediante la *otredad* (dígase que se delimita sistema y medio), se está igualmente ante el *modelo del enemigo* en las disciplinas sociales, puesto que es a partir de las diferencias entre el *discernimiento* de lo que es *natural* puede ser el medio por el cual se propaga el *conflicto* o, lo que Luhmann (1996) refiere como *irritabilidad estructural*, como la necesidad de cambiar la *dinámica interna* del sistema o de la disposición estructural (Gestalt) entre los agentes sociales (sea éste la clase social de los marxistas, los jugadores en la teoría de juegos o los estratos para el pluralismo jurídico). El *estado* entonces hace referencia a este conjunto de instituciones legítimas, que a partir del *conflicto* y la *dominación* se mantienen de manera uniforme en una unidad analítica, compuesta de territorio, sociedad y gobierno. El *estado* se convierte, no solo en *México* o *Nuevo León*,

sino en otros órdenes de legitimidad que confluyen en un *medio* y que sus constantes *luchas* por la *dominación* dan dinámica y forma a las estructuras de éste.

El *estado* define sus propias reglas de comportamiento a razón de la sociedad que define contener (lícita y legalmente), que es mediante estos códigos de conducta por los cuales discierne entre los *elementos* que componen al *estado* y los *elementos* que le son ajenos o externos (otredad). Que los *estados* pueden descomponerse analíticamente como *grupos identitarios*, que mediante la *apropiación* de las cosas y su *capacidad de dominio* generan la necesidad de establecer *órganos de control* en términos de poder y fuerza para competir por los recursos de los cuales el ser humano se puede apropiar, mientras que *materializa* el *juego* que existe por la *competencia* de las estructuras de mantenimiento que dan homogeneidad al *estado* (poder político).

La anterior revisión ha sido necesaria para introducirnos más de fondo a las *instituciones*, como parte fundamental del *estado*; que como se verá en los siguientes subtemas, se desprende la necesidad de explicar la continuidad histórica a partir de medios distintos al *conflicto*. Así mismo se ha intentado atraer elementos de subcapítulos previos, hasta este punto, como la *antropología política* y sus aprendizajes, principalmente la noción de que la *procuración de justicia y seguridad* es uno de los principales componentes de *estados* o *protoestados*, toda vez que la necesidad de organizarse e institucionalizarse radica en la preservación de dinámicas y estructuras propias de un grupo identitario ante las *irritabilidades estructurales* del medio, así como del orden interno.

Como se ha visto hasta este punto la teoría relativa al tema radica en el discernimiento de la existencia empírica entre *sistema* y *medio* como de orden *natural* o teleológico, de grupo identitario, o hasta *otros* y *nosotros* como una forma en cómo se *construye* conceptualmente el mundo. Es cuando menos necesario reflexionar si se puede generar otro modelo de interpretación antes de abordar la *procuración de justicia* como objeto de estudio, por lo que el siguiente subtema intenta explorar marcos teóricos alternativos a la precondition de *conflicto* en el modelo, esto probablemente sea uno de los retos más importantes de la humanidad con atención en el *neoinstitucionalismo* y los estudios de paz (irenología), pues presupone encontrar alternativas a gran parte de la lógica aristotélica y el racionalismo.

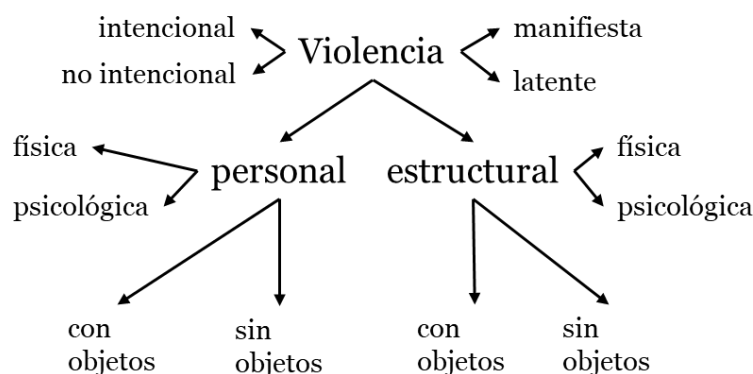
1.1.3 Neoinstitucionalismo e irenología: la codependencia ante la violencia estructural

A diferencia de la postura clásica del *institucionalismo*, que depende de la teoría del conflicto (basadas en modelos explicativos a partir de la noción de *enemigo*), el *nuevo institucionalismo* o *neoinstitucionalismo* parte de una base teórica que se intenta separar del *racionalismo tradicional* y de la teoría del conflicto, tal como sucede similarmente con las disciplinas para la paz o *irenología*. En este apartado se analizará estas posturas teóricas *alternativas*.

Tanto el *neoinstitucionalismo* como la *irenología* son punto de partida para explicar nuevas fases o dimensiones del *estado*; dicho sea de paso, que son teorías aún en desarrollo, que hay variantes conceptuales, y aún se discute la interpretación teórica. Estas teorías se identifican con tendencias académicas sobre la *racionalidad* y el *conflicto* del fenómeno social respectivamente.

Una de las constantes en los trabajos de investigación para la paz (*irenología*) está en reconocer los trabajos de Johan Galtung, quien hace una tipología de la violencia (Galtung, 1969), siendo él uno de los principales actores en la construcción del concepto de *violencia estructural* que es altamente difundida en trabajos sociales. Para explicar el concepto de *violencia estructural*, uno de los ejemplos más ilustrativos (reconocida en el propio texto) es el de un esposo que golpea a su esposa como un ejemplo de *violencia personal*, sin embargo, el que los esposos mantengan en la ignorancia a sus esposas es un ejemplo de *violencia estructural*; otro ejemplo, es cuando las expectativas de vida de las clases más altas es el doble que las clases bajas se da un tipo de *violencia estructural*, pues aunque no tenga *actores/victimarios* específicos, el ejercicio de la violencia se hace efectivo (Galtung, 1969, pág. 171).

ILUSTRACIÓN 2. TIPOLOGÍA DE LA VIOLENCIA SEGÚN GALTUNG



Fuente: Elaboración propia con base en Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, VI(3), 167-191. Recuperado el 25 de agosto de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/422690>. Página 173.

El autor (Galtung, 1969, pág. 176) nos advierte de seis (6) mecanismos por el cual se expresa la *violencia estructural*: (1) **orden jerárquico lineal**, que corresponde a la

delimitación jerárquica de todos los actores, en donde *no cabe duda* de la posición jerárquica de dos actores en el sistema; (2) **patrones de interacción acíclica**, en este caso reconoce que todos los actores del sistema pueden estar conectados, pero solo existe una ruta *correcta* de interacción posible; (3) **correlación entre rango y centralidad**, en este caso el autor nos explica cómo se da la centralidad de un actor en términos jerárquicos y como también centraliza las interacciones del sistema; (4) **congruencia entre los sistemas**, en este mecanismo, se puede observar como la estructura del sistema es similar a las interacciones; (5) **concordancia entre los rangos**, que si el actor es de alto rango en un sistema, entonces se le reconoce ese alto rango en otros sistemas en los que participa; (6) **altas jerarquías acopladas entre niveles**, en este caso se trata de un mecanismo en el cual los subalternos en una jerarquía en el sistema están representando a las jerarquías más altas.

Como se verá más adelante en el apartado que corresponde a las evidencias, la PGJNL puede estar expresando todos estos mecanismos que facilitan la *violencia estructural*, tanto a nivel interno, así como organización dedicada a la *procuración de justicia* cuando se considera la interacción con el poder legislativo y judicial. Algunos de estos mecanismos pueden ser más fuertes que otros, como (2) interacciones acíclicas, conocidas comúnmente entre los burócratas de la dependencia como *el debido proceso*, en referencia al código de procedimientos penales, o (3) correlación entre rango y centralidad, que en el argot de la seguridad y justicia pública se le reconoce como *cadena de mando*, una herencia de la teoría militar para administración pública.

Retomando, es cuando menos paradójico que la mayoría de los autores aún expliquen la historia de la investigación para la paz (*irenología*) mediante los conflictos

bélicos como la primera y la segunda guerra mundial, que originaron movimientos internacionales y académicos serios por desarrollar teoría, faltando a su intencionalidad de desarrollar una postura autónoma, recayendo nuevamente en la teoría de conflicto para la explicación de la continuidad humana (Jiménez Bautista & Jiménez Aguilar, 2014), como los modelos en donde la dinámica se basa en la *competencia*, *conflictos* o *egoísmo*, desde la economía reconocidos como los modelos basados en los postulados de Smith, así como Marx con la lucha de clases; estos modelos del *enemigo*, están presentes en muchos casos y disciplinas académicas.

Es, cuando menos, intrigante que en la misma base lógica (modelo de *enemigo*) quepan tanto la explicación de la *selección natural*, como las ecuaciones de Lotka-Volterra (Lotka, 1956) para cadenas tróficas; así como también caben algunas corrientes del vitalismo surgidas de la biología (Bertalanffy, 1976; Deutsch, 1985). Aquí se les refiere como *modelos de enemigo* por las connotaciones sociales a las que se les suele aplicar. Como una de las características fundamentales de la *violencia estructural* (Galtung, 1969), el *modelo del enemigo* se funda en que el *sentido teleológico* o *finalidad* de un sistema está determinado por la competencia de recursos dado un entorno, sea éste en forma de *terrorista* o *mal vecino*. A diferencia de los *modelos orgánicos* que se fundan en nociones de *racionalidad limitada*, rendimiento subóptimo, cooperación, así como explicaciones prerracionales o equifuncionalistas (Vergara, 2010; March & Olsen, 1984; Heylighen, 2007; Beer, 1989 / 2002; Blau, 1963).

Además de la generalidad de los *modelos orgánicos*, una postura que intenta despegarse de manera más tajante de los *modelos del enemigo* es el trabajo de Jiménez

Bautista & Jiménez Bautista (2014) que inicia aclarando que existen tres paradigmas principales en las ciencias sociales: (1) empírico-analítico; (2) hermenéutico-históricas; (3) y ciencias críticas y emancipadoras. Así, Jiménez Bautista & Jiménez Bautista (2014) sugieren cuatro fases en la investigación para la paz: (1) fundacional; (2) expansión; (3) especialización; (4) hibridación o amalgama.

TABLA 1. EL CICLO DE LAS DISCIPLINAS SOCIALES ORIENTADAS A LOS ESTUDIOS DE PAZ SEGÚN JIMÉNEZ & JIMÉNEZ (2014) CON INFORMACIÓN DE DOGAN & PAHRE (1993)

Fase 1. Fundacional	Formación de un patrimonio científico originario «capital adquirido». Sería el momento de anclaje o formación de un «núcleo disciplinar» inicial.
Fase 2. Expansión.	Enriquecimiento del patrimonio inicial mediante la contribución de numerosos científicos.
Fase 3. Especialización y fragmentación.	Fragmentación de las disciplinas en numerosas sub-disciplinas según criterios diversos.
Fase 4. Híbrida y de Amalgama.	Recombinación de especialidades o de fragmentos de disciplinas vecinas.

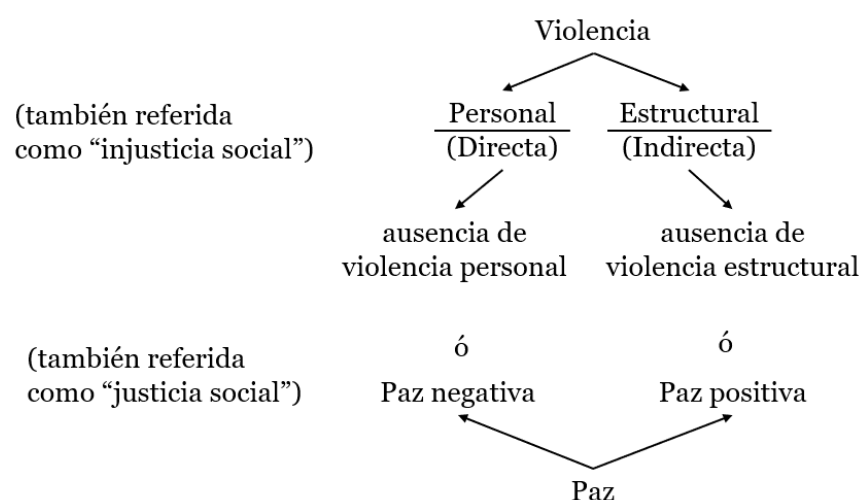
Fuente: Jiménez Bautista, F., & Jiménez Bautista, A. (2014). Una historia de la investigación para la paz. *Historia actual online*(34), 149-162. Recuperado el 24 de Agosto de 2017, de <http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/940/941>. Página 150, utilizando información de Dogan, Matei y Pahre, Robert (1993), *Las nuevas ciencias sociales: la marginalidad creadora*. México, Grijalbo.

Además de estar ante la cuarta fase de amalgama en la sociología, se puede decir que se le atribuye el interés por desarrollar teoría de paz a la amarga experiencia de la primera guerra mundial, y se dio a la tarea de construir un marco teórico de paz, que actualmente se le reconoce con la etiqueta de *paz negativa* (Galtung, 1969; Muñoz, 2000; Jiménez Bautista & Jiménez Aguilar, 2014).

Esta primera aproximación global sobre la paz (negativa) dependía sustancialmente de la *teoría del conflicto* o dependía de modelos explicativos a partir de enemigos. Estos primeros acercamientos al estudio de la paz, se concentraban en atender lo que ahora se

reconoce como *violencia directa*. Se puede decir que no era posible imaginar una paz sin previa experiencia de conflicto o guerra, es decir, que la paz era conceptualizada como la ausencia de su elemento principal (Muñoz, 2000), similar a la noción de *frio* como la ausencia de calor, esta no podía ser razonada en términos autónomos. La *paz positiva*, en contrapunto, surgiría después de la segunda guerra mundial, y se enfocaba en explicar el estado de paz alejándose de las precondiciones propias del *conflicto*, al menos de un conflicto explícito o directo, concentrándose ahora en lo que Galtung (1969) refiere como *violencia estructural*, así como se ilustra en la siguiente imagen.

ILUSTRACIÓN 3. RELACIÓN DE CONCEPTOS DE VIOLENCIA Y PAZ SEGÚN GALTUNG (1969)



Fuente: Elaboración propia con base en Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, VI(3), 167-191. Recuperado el 25 de Agosto de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/422690>. Página 183.

Así los objetivos de los estudios de la paz, posteriores a la segunda guerra mundial, se concentraron en prevenir la *violencia estructural*, es decir, en generar condiciones

estructurales sostenibles, que la *irritabilidad estructural*²⁴ no conlleve a un conflicto o una injusticia. Paradójicamente es también la existencia de la segunda guerra mundial la que explica la existencia de las teorías de sistemas y cibernética, como se constatará en el siguiente capítulo.

En síntesis, es hasta que se desarrolla la *irenología* separatista de la teoría del *conflicto* que se vuelve evidente el sesgo de la visión antropocéntrica y los *modelos del enemigo* predominantes. Desde el pensamiento sistémico orgánico o modelos de sistemas abiertos, todo objeto o sujeto se encuentra en un suborden, inmerso en un ambiente, y contrario a lo que sugieren los axiomas tradicionales de la racionalidad, nunca se está ante un conocimiento absoluto de esta inmersión ambiental (racionalidad limitada), mucho menos sus complejas interacciones para poder obtener un resultado óptimo en todas las interacciones que acaecen en el sistema (suboptimización), es decir, el *neoinstitucionalismo* es una de las corrientes principales por las que se logran desarrollar nuevas teorías y metodologías, igualmente aporta evidencias a la hipótesis de Dubet (2013) que ante una mayor organización más débil se hace la institución, toda vez que un organismo se compone de más elementos la institución general se fragmenta para dar explicación a *subsistemas* en lugar de la laboriosa tarea de explicar la totalidad.

Herbert Simon (1957) ya reparaba en los *paradigmas* de la racionalidad, advirtiendo de las limitadas capacidades cognitivas de individuos y organizaciones, así como otro tipo

²⁴ El concepto de irritabilidad estructural es obtenido de Luhmann (1996; 2010), pues el autor sugiere, entre otras cosas, que en la dinámica estructural un sistema ya está adaptado a su entorno, pues su constitución parte de los elementos provistos por su entorno, en todo caso, el autor (ibídem) invita a incorporar al cuerpo teórico el concepto de *irritabilidad estructural* para explicar la dinámica estructural de un sistema como producto de esta diferencia entre premisas de decisión y lo factible, esta irritabilidad producida por la diferencia, producen en sus acciones un cambio en las condiciones internas y del medio.

de restricciones sociales como la cuestión presupuestal, estrés o tiempo. Rodolfo Vergara (2010, pág. 90) nos ofrece una síntesis del modelo racional y el modelo de racionalidad limitada propuesta para romper el paradigma tradicional (véase la siguiente tabla).

TABLA 2. COMPARACIÓN DE MODELOS DE RACIONALIDAD SEGÚN VERGARA (2010)

Modelo de racionalidad clásica	Modelo de racionalidad limitada
El sujeto examina todos los posibles cursos de acción	El sujeto decisor establece cuál es el nivel mínimo de resultados favorables que está dispuesto a aceptar
El sujeto construye todos los futuros escenarios a que lo llevaría cada alternativa examinada	El sujeto examina un número relativamente pequeño de cursos de acción
El sujeto compara estos escenarios futuros y selecciona aquel que maximice su función de utilidad	El sujeto construye los escenarios futuros a que lo llevan las alternativas estudiadas
	Cuando el sujeto encuentra un escenario futuro en el que sus necesidades son “satisfechas”, el sujeto detiene la búsqueda y selecciona una alternativa

Fuente: Vergara, R. (2010). El redescubrimiento de las instituciones. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI. Página 90.

Vergara (2010), inspirado principalmente por el trabajo de March & Olsen (1984), introduce a sus lectores al *nuevo institucionalismo* (en adelante como *neoinstitucionalismo*) y las implicaciones sobre las concepciones y límites de la racionalidad. En su revisión, destaca las aportaciones de Scott (1995 citado en Vergara, 2010)²⁵ y habla de tres corrientes del *neoinstitucionalismo*: (1) regulativo; (2) normativo; y (3) cognitivo, y que el mismo Vergara (2010) asimila como (1) económico; (2) politológico; y (3) sociológico, respectivamente. El *neoinstitucionalismo*, sin declararlo abiertamente, se apega a un posicionamiento *ecológico* o *sistémico*, en donde se intenta identificar la relación entre

²⁵ El documento citado hace referencia a “Scott, R. (1995), *Institutions and organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications” que no está referido en el presente documento.

institución y ambiente como el origen del cambio institucional. Aquí interesa el *cambio* institucional por ser el equivalente a la *dinámica estructural* que aquí se estudia.

En la dimensión (1) regulativa o económica, se destacan las aportaciones de North (1991; Vergara, 2010), quien ha sido citado en el anterior apartado; para este autor, la racionalidad está sujeta a *reglas del juego*, es decir, imposiciones sociales. Bajo estas posturas el cambio es siempre incremental, mientras que los agentes involucrados están constantemente negociando las reglas sin quebrantar radicalmente la *naturaleza* de la institución (Vergara, 2010, pág. 97).

En este trabajo no se pretende hacer más clara la distinción de las que nos habla Vergara (2010), sino todo lo contrario, intentar de integrarlos en un corpus teórico. Aunque aquí se trabaja, por comodidad, en la (3) dimensión política de la institución, lo cierto es que el elemento cultural es la piedra angular del institucionalismo en las tres dimensiones. Sin embargo, es la operatividad de esta interpretación teórica lo que ha distanciado las tres escuelas del *neoinstitucionalismo*. Al mismo tiempo, se intentará proponer que dicha separación es un paradigma, y que el vínculo integrador del *neoinstitucionalismo*, de *racionalidad limitada* o modelos alternativos de la racionalidad, es la *irenología* criticando a la teoría de *conflicto*.

El pensamiento sistémico, para su operatividad teórica y empírica, requiere no solo de la identificación de *elementos y relaciones*. Por una parte es requerido del discernimiento una delimitación del objeto de estudio o *sistema* (que se trata en realidad de un subsistema), pues a pesar de considerar la relación de un número determinado de

elementos, la dinámica, orientación, objetivo o función no es posible determinar sin la consideración de factores ambientales o contextuales en los cuales se desenvuelve un sistema (esto incluye espacio y tiempo, además de la *otredad*), esto es un sistema abierto; igualmente otro de los factores necesarios, además del *ambiente* o *medio*, se trata de las consideraciones teleológicas, de las que ya referíamos anteriormente.

A modo de conclusión, es importante resaltar que el *neoinstitucionalismo* permite metodologías relativas a la relación que mantiene con el resto de los elementos, es decir, la visión orgánica de la organización que contribuye a la institución del objeto de estudio (Ministerio Público). Esto es pertinente que se destaque como conclusión, puesto que el análisis que se hace en la presente investigación considera, por una parte, la cuestión racionalista de los procesos que suceden en la PGJNL, particularmente los procesos penales; en segunda instancia, y respetando la visión *neoinstitucionalista*, se analiza desde la racionalidad limitada la relación que mantiene con otros organismos o su *medio ambiente*, como por ejemplo el poder legislativo, el poder judicial o la sociedad misma, y diagnosticar el tipo de relación a partir de la autodeterminación de los integrantes de la PGJNL, o si existe algún tipo de *violencia estructural* (Galtung, 1969) en la relación que mantiene con el *medio*, para explicar su comportamiento y dinámica, es decir, resultados a partir del estudio *estructural-funcionalista*.

1.2 Modelo sistema-entorno: De los estilos de burocracia en la organización

El término *burocracia* tiene varias acepciones, principalmente aquellas referentes a las actividades y trámites administrativos, también puede referirse con este término a las personas que son empleados públicos, incluso con connotaciones negativas para referirse al

exceso de normas, trámites o papeleo que obstaculiza la interacción entre el ciudadano y el cuerpo administrativo de un servicio.

Downs (1964, págs. 2-3) define burocracia como una forma particular de organización, y define a una organización como un *sistema* conciente de actividades coordinadas o fuerzas de dos o más personas en donde se ha creado explícitamente objetivos específicos y en un periodo cuasideterminado, es un modelo de cooperación y no de competencia.

Para Downs (1964) una organización es burocrática si posee cuatro características primarias: (1) es grande, es decir, que los miembros de más alto nivel conocen a menos de la mitad del resto de miembros; (2) sus miembros dedican tiempo completo a su labor en la organización, lo que representa la mayoría de sus ingresos; (3) la contratación, promoción/democión, retención son cuando menos de base teórica en estimaciones sobre cómo será el desempeño de su *rol* en la organización, en lugar de cambios periódicos o con base en características; (4) “la mayor parte de su producción no se evalúa directa o indirectamente en ningún mercado externo a la organización por medio de operaciones voluntarias de contraprestación” (Downs, 1964, pág. 3).

La definición de Downs representaría el corte tradicional de la burocracia para nuestro objeto de estudio. Bajo este marco interpretativo se estaría excluyendo de la definición a sujetos que sus ingresos puedan tener otras fuentes distintas de su sueldo como burócrata, a diferencia de la característica que define Downs como la (2) dedicación de tiempo completo, o si el jefe conoce a todos sus empleados.

Downs (1964) critica la postura de Weber sobre la burocracia, al mismo tiempo que reconoce sus virtudes como aproximaciones que permitieron un análisis más profundo sobre el fenómeno. Desde la postura de Downs (1964) el modelo de Weber carecía de una aproximación que le permitiera conciliarse plenamente con el resto de teorías estructural-funcionalistas y la racionalidad clásica. El mismo autor pone de ejemplo el trabajo de March & Simon (1958)²⁶, algunos de los trabajos de Simon alcanzan a ser reseñados en otros autores como Bertalanffy (1976, pág. 27), y descritos como estudios que representan un pilar de la teoría general de sistemas, al ser posible enunciar principios de orden jerárquico en “ideas semimatemáticas”. Aun con todo lo anterior, el mismo Downs (1964) advierte que los trabajos de March & Simon (1958) no han alcanzado la suficiente precisión como para tener conocimiento prospectivo sobre el fenómeno burocrático.

La labor de Downs (1964, pág. 2) fue entonces desarrollar metodología sobre el marco general de la teoría económica, bajo la *hipótesis fundamental* de que los oficiales de la burocracia, como cualquier otro agente en sociedad, se encuentran motivados por sus propios intereses al menos la mayor parte del tiempo²⁷, es decir, un *modelo del enemigo* por tener de base los postulados de Smith.

La burocracia está compuesta etimológicamente por *bureau* y *kratos*. La primera ya da indicios de su origen franco, la formulación del concepto se la atribuyen a Jacques

²⁶ En el documento figura la cita como “James G. March and Herbert Simon, Organizations (New York: John Wiley & Sons, 1958), 213-248”. Simon, parece una figura emblemática del estructural-funcionalismo en occidente desde el racionalismo.

²⁷ A este tipo de modelos se les reconoce con otros nombres para otras disciplinas. Se tratan de Modelos de Agentes Libres o Modelo Basado en Agente, que como su nombre lo indica, parte de la idea de que los elementos que componen el modelo tienen sus propias condiciones bajo las cuales determinan su posición con respecto de su propio comportamiento, es decir, son agentes libres en un entorno controlado. Algunos refieren como aquel modelo computacional compuesto de individuos autónomos. De uso frecuente en ciencias sociales desde la teoría de juegos, o la computación desde la inteligencia artificial.

Claude Marie Vincent de Gournay en el siglo XVIII (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 2007), y ésta se refiere al escritorio u oficina, así como la oficina y el despacho jurídico en el sentido más literal del término; mientras que la segunda parte del término se refiere como fuente de poder gubernamental o sencillamente *gobierno*.

Originalmente el término contenía una connotación negativa enmarcada por la literatura académica previa a la revolución francesa y su crítica por el gobierno monárquico absoluto de concentración administrativa (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 2007), sin embargo, ya no se le reconoce exclusivamente dicha connotación negativa; paulatinamente se extendió su uso y se convirtió en un concepto académico, aunque conserva su carga negativa en algunos usos del lenguaje o incluso en algunas áreas de la academia.

El *burócrata* pasa a ser referente para individuos o grupos de éstos que laboran en el aparato administrativo. Como su uso es frecuente en la literatura académica de las disciplinas políticas, es habitual que se refiera casi exclusivamente con este término a la *administración pública*; lo cierto es que esta noción también puede estar presente en cualquier tipo de administración y no necesariamente pública, aunque no se puede alejar de la noción gubernamental.

Aunque el concepto de burocracia se ha ido popularizando, los estudios empíricos del fenómeno no necesariamente han respetado esta tendencia, aunque su presencia en la filosofía clásica es innegable, y el uso del concepto es frecuente en disciplinas como las políticas, económicas o sociológicas. Los estudios empíricos sobre la administración en unidades públicas no son tan frecuentes y destacan pocos investigadores como Downs

(1964). Esta apreciación ha sido significativa para la presente investigación al grado de cuestionar los paradigmas de la *administración pública* y las metodologías empleadas, al considerar que el procedimiento de Downs (1964) aunque es un antecedente, podría parecer novedoso en cuanto a metodología y técnica.

Pocos son los esfuerzos, comparado con otras líneas de investigación relativas a la administración pública y la politología, encaminados a optimizar los procesos administrativos públicos, aunque permanece un consenso relativo sobre los métodos para su estudio, principalmente auspiciado por las disciplinas administrativas no-públicas.

La introducción de la *línea de producción* fordista, por ejemplo, se revela como una medida tecnológica desburocratizadora al mejorar los tiempos de respuesta ante la demanda que recibe la unidad administrativa, ampliando su capacidad de respuesta en relación con la eficiencia de la operación, o bien si se quiere ver así, a la capacidad de cumplir la política. Sin embargo, esta visión es inmediatamente desestimada por los discípulos de Weber al establecer que el sistema político en cuestión se trata de un sistema patrimonial y no burocrático.

Los estudios administrativos tienen muchos casos como el anterior, y es particularmente obvio que la comprensión de los procesos internos en una unidad administrativa sea necesaria para lograr mejorar su rendimiento y capacidad de respuesta ante ciertos impulsos o estímulos. Entender la mecánica intrínseca al proceso *input-output* de una organización²⁸ permite no solo estimar el producto resultante ante ciertas

²⁸ Entendida aquí como un acumulado de una serie de procesos tendientes a un fin.

interacciones, sino que da la posibilidad a todo aquel que lo comprenda a mejorar o empeorar dicha mecánica interna, en función de sus intereses (sentido teleológico). Así, una de las principales aportaciones de Simon (1957) es distinguir entre dos tipos de modelos: (1) modelos de optimización, y (2) modelos de comportamiento adaptativo (Deutsch, 1985, pág. 73).

ILUSTRACIÓN 4. REPRESENTACIÓN DE LA CAJA NEGRA



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la bibliografía que nos aporta Weber, así como la naturaleza de sus textos, es relevante en un importante número de perspectivas y disciplinas en donde destaca la sociología, politología y economía. Además de ser un prolífico escritor, sus textos han servido para dar interpretación a muchos otros aspectos de la ciencia (casi exclusivamente en la parte social), por lo que analizar toda la obra de este autor sobrepasa las intenciones de la presente investigación, así que se concentrarán esfuerzos en la lectura a lo relativo al fenómeno burocrático y su estudio.

Se podría decir que Weber no trata directamente el tema de la burocracia, así como tampoco lo utiliza como punto de partida, ni parece ser su objetivo principal; aun con todo lo anterior, parecería que el estudio de la burocracia le resulta necesario para cumplir sus

propósitos, sobre todo en documentos como “Sociología del poder: los tipos de dominación” (Weber, 2007) y “Economía y Sociedad” (Weber, 1964).

El punto de partida de Weber sobre el fenómeno burocrático es desde el concepto de la *dominación*, a partir del cual tiene de procedencia diferentes fuentes, y en consecuencia diferentes expresiones:

... la dominación sobre un número de personas necesita normalmente, aunque no siempre, de un aparato humano, un aparato administrativo...; es decir, la dominación necesita en términos generales que se dé una probabilidad segura de que va a haber una acción por parte de determinadas personas obedientes, con la intención expresa de ejecutar sus instrucciones generales y sus órdenes concretas (Weber, 2007, págs. 59-60)

Acto seguido menciona, según su perspectiva, los tres tipos puros de dominación que se irán reproduciendo a lo largo de su obra, estos son: de índole racional (legal); tradicional y carismática. Cabe mencionar que al tratarse de clasificaciones *puras* es difícil que se cumplan enteramente en la realidad, es decir, que en el estudio empírico se den una mezcla de estos, pues se tratan de tipologías de dominación y no una lista exhaustiva de conductas. Ahora bien, la elección de Weber al presentar el tipo de dominación de índole racional al principio de todas las demás responde a la idea de poder contrastarlas del resto.

Una de las precauciones que evita descartar el resto de los tipos de dominación a nivel de hipótesis, y probablemente extenso a todo el aparato burocrático destinado al tema de seguridad pública, es aquel que pasa por lo que Weber (1964, pág. 197) denomina la *rutinización del carisma*. Aunque la carga de esta clasificación para Weber está en lo divino, del que da muchos ejemplos el texto, no se descarta la posibilidad de la existencia

de intereses ideales o materiales dentro del cuadro administrativo al intentar conformar “séquitos, discípulos, hombres de confianza...” (Weber, 1964, pág. 197) para la continuidad de las relaciones de poder, muy similar al proceso de *institucionalización* al que se introdujo con ayuda de Dubet (2013).

Lo anterior podría responder a la noción sistémica del aparato administrativo de seguridad como una entidad más amplia, más que una institución bajo la etiqueta de *Ministerio Público* o su dimensión mecánica o de procesos, como *Procuraduría*; se intenta explorar una visión integral que tenga como eje la existencia de cooperación, fraternidad o identidad común entre los burócratas de distintas dependencias con un sentido teleológico de observancia general, es decir, una visión sistémica y orgánica: cibernética²⁹.

Ahora bien, la clasificación que ofrece Weber sobre la dominación a pesar de ser lo suficientemente amplia como para abarcar los distintos aspectos de la administración moderna, no necesariamente cumple su función a nivel operativo de investigación. Si bien la justificación de estratos y fraternidades al interior de uno o varios organismos administrativos se puede encontrar en la *rutinización del carisma*, lo cierto es que encuentra igual sustento la burocracia en la *racionalidad clásica*, o ambas (ibídem, pág. 197), por lo que no ofrece herramientas claras para distinguir entre ellas. Es de mencionar que Weber se presenta como un marco de referencia primario para la presente investigación, en el sentido de que los temas que abarcan sus clasificaciones pueden aplicar a una gran diversidad de casos y con la profundidad suficiente como para reflexionar.

²⁹ En el capítulo siguiente se desarrolla la noción de cibernética con suficiente profundidad, sin embargo, aquí se hace referencia al *gobierno de las cosas* explicado a partir de la *disposición estructural de sus elementos* o forma (Gestalt en alemán).

Uno de los elementos necesarios para abordar la burocracia es, metodológicamente, delimitar la organización, como concepto y como objeto de estudio. Actualmente existe mucha operatividad en el concepto, por ejemplo, Downs (1964, pág. 2) define a la organización como un sistema de actividades o fuerzas conscientemente coordinadas de dos o más personas que explícitamente hayan creado una finalidad específica. Así una organización se vuelve burocracia si cumple las cuatro características de Downs señaladas anteriormente.

Como ya se ha visto, el fenómeno tiene diferentes aristas desde la cual abordarse, por una parte, la perspectiva sociológica, aquí referida como el *modelo de dominación* de Weber y racionalidad clásica, y en el apartado anterior se conocieron las ventajas del modelo racionalista limitado. Por otra parte, no todo el estructural-funcionalismo de la racionalidad tiende a los mismos principios fundamentales de economía desde Smith, sino que han existido diferentes propuestas desde diferentes partes, principalmente impulsadas por las teorías de sistemas y por la administración. En esta tesis se le dedica todo el Capítulo II a la perspectiva teórica de la cibernética, que en otros puede ser reconocida bajo la categoría de *orgánico*, modelos ecológicos o modelos de comunicación y control político³⁰.

Por otra parte, y a modo de conclusión, el *neoinstitucionalismo* es un reflejo de esta necesidad de abordar la organización y la burocracia desde nociones alternativas a la *racionalidad* de Smith y la *dominación* de Weber, así como la clasificación competitiva y

³⁰ Uno de los principales exponentes de ésta última noción es Deutsch (1985) en su libro “Nervios del gobierno”.

racionalista de Downs. Se deben considerar los modelos de cooperación y codependencia, a diferencia de los modelos basados en agentes, típicos de la racionalidad y la dominación.

Así, la burocracia se expresa como aquella parte de la organización que cumple la condición de controlar el resto de procesos; por otra parte, para Downs (1964, pág. 3) los burócratas son personas que (1) trabajan en una organización grande, (2) que reciben un salario por parte de la organización, que ese gasto en salarios constituye la mayor parte de su ingreso, (3) es contratado, promovido y retenido con base en el desempeño de un rol, y (4) sus egresos no pueden ser evaluados por un mercado.

Por su parte, Zapata Rotundo (2011) hace evidente la necesidad de reformular la posición del modelo weberiano de burocracia con la noción orgánica. Reconocidas como formas mecánicas de organización (modelo weberiano) (Zapata Rotundo, 2011, pág. 663):

1. Existe una alta diferenciación vertical haciéndose uso de la estructura jerárquica para llevar a cabo la autoridad, la coordinación, la supervisión y el sistema de comunicación. Con lo cual, los gerentes o supervisores de niveles superiores dirigen y controlan las actividades de los empleados, reservándose, en consecuencia, la gran mayoría de las decisiones, dejando al resto de los miembros de la empresa poca oportunidad para participar en cuestiones importantes;
2. Se observa una definición precisa en documentos o manuales de operación de los derechos y obligaciones de cada uno de los empleados, así como de los procedimientos y tareas necesarias para realizar su trabajo;

3. Hay una localización del conocimiento concentrado en los niveles superiores de la jerarquía;
4. En términos del sistema de valores, se aprecia más la lealtad y la obediencia hacia los superiores como condición necesaria para pertenecer y permanecer en la organización; y
5. La forma mecánica es muy especializada en la realización de las tareas, debido a que se hace en ella un énfasis muy importante en la división del trabajo, sobresaliendo el hecho de que los individuos trabajan fundamentalmente separados.

En síntesis, de las características anteriores del modelo mecanicista, se desprende lo siguiente: (a) una descripción precisa y documentada de las obligaciones y tareas de cada cargo, establece una alta formalización; (b) una estructura jerárquica de supervisión, control y comunicación, donde las decisiones se toman principalmente en la máxima jerarquía de la pirámide empresarial, deja una presencia importante descentralización; y (c) una alta separación del trabajo que se traduce en elevada diferenciación estructural -vertical y horizontal-, especifica una alta especialización. Por otra parte, la forma orgánica de la organización se observa cuando (Zapata Rotundo, 2011, pág. 664):

1. Está presente un ajuste y redefinición permanente de las tareas y el trabajo a través de la interacción entre los miembros de la organización, constituyéndose, en consecuencia, en una red de personas y equipos;
2. Se observa descentralizada, puesto que se considera la delegación de la autoridad para la toma de decisiones estratégicas y operativas, tanto en la gerencia media como en los empleados de los niveles inferiores de la estructura organizativa,

valorándose significativamente el conocimiento y la experticia técnica para resolver los problemas en los propios sitios de trabajo;

3. Se desarrolla de manera importante la comunicación y coordinación en dirección lateral y cara a cara, donde el contenido de las comunicaciones e intercambio entre las personas con diferentes rangos se refiere, en una buena parte, a información y consejos más que a instrucciones y órdenes; y
4. El compromiso con el trabajo es un valor primordial más que las órdenes y la obediencia. Como consecuencia de ello, el sistema de control y supervisión se fundamenta en el desarrollo de creencias, valores y objetivos compartidos.

En resumen, y en los términos de las características desarrolladas de la forma orgánica, se resaltan las siguientes ideas: (a) el ajuste y la redefinición continua de las tareas y el alto compromiso hacia el trabajo, produce una tendencia a una baja formalización; (b) la estructura informal de control y autoridad, la participación de los individuos en la toma de decisiones y la comunicación lateral, sugiere una tendencia hacia una menor centralización; y (c) la localización del conocimiento en todas las partes de la red organizativa y el hecho de que los individuos pueden trabajar simultáneamente con diferentes capacidades al mismo tiempo, define una baja especialización.

Así mismo la clasificación de Zapata Rotundo (2011), es tanto una clasificación de un fenómeno burocrático, como una perspectiva de la *organización*. La noción de burocracia pasa de ser un tipo muy específico de *organización* en el modelo racional y weberiano, a ser un *estilo de organización*. Así la *organización*, en un sentido amplio, es

sinónimo de *burocracia*, por estar implícito un gobierno en la noción. Los procedimientos que hacen posible este gobierno, aun imperceptibles como una estructura informal de control, hacen posible una *organización orgánica*, con mayor libertad de decisión en los agentes, pero sujetos a imposiciones de forma con el contexto o el medio, una condición para los estudios de la *cosa pública*.

En la aplicación metodológica, se puede tomar tanto la postura de hacer de esta clasificación una tipología que ordene y etiquete el fenómeno que se observa; al mismo tiempo que son expresiones o tendencias que ya se están dando en el objeto de estudio. Por ejemplo, desde la forma mecánica, como la orgánica, se pueden observar una serie de procesos al interior de la PGJNL, ambos coexistiendo en un perfil específico de comportamiento, una institución, que se traducen en estilos de organización. Mientras que por una parte se favorecen las estructuras generales desde la forma mecánica como el *Código Nacional de Procedimientos Penales* ante el *debido proceso* de los ministeriales y las audiencias de imputación, hasta la flexibilidad operativa que suponen estructuras y procedimientos menos generales como el que cada agente lleve su propia carpeta de investigación con poca supervisión del resto de la organización pero en representación de algo extraterrenal que es el *Ministerio Público*, principalmente porque cada caso se compone con evidencias de diversa naturaleza, es decir, una dimensión orgánica.

La *burocracia*, por lo tanto, está compuesta tanto de dominación y racionalidad, como de cooperación y codependencia que se expresa en la estructuración de procesos y funciones o institucionalización de valores y códigos de conducta; sin embargo, son dos

dimensiones generales (*mecanicismo* y *orgánico*) las que dan diferentes tratamientos académicos, a pesar de estar coexistiendo en un mismo fenómeno: la organización.

La noción mecánica, es lógico, racional y causal, está expresada en disciplinas sociales con los modelos weberianos o con la teoría de juegos; pero así mismo cohabitan con figuras como Maquiavelo, Hobbes, Locke y Montesquieu (Deutsch, 1985), modelos en donde la disposición de las cosas y el orden lógico de los factores en una cadena, generalmente lineal, determina y concluye un producto, resultado o servicio.

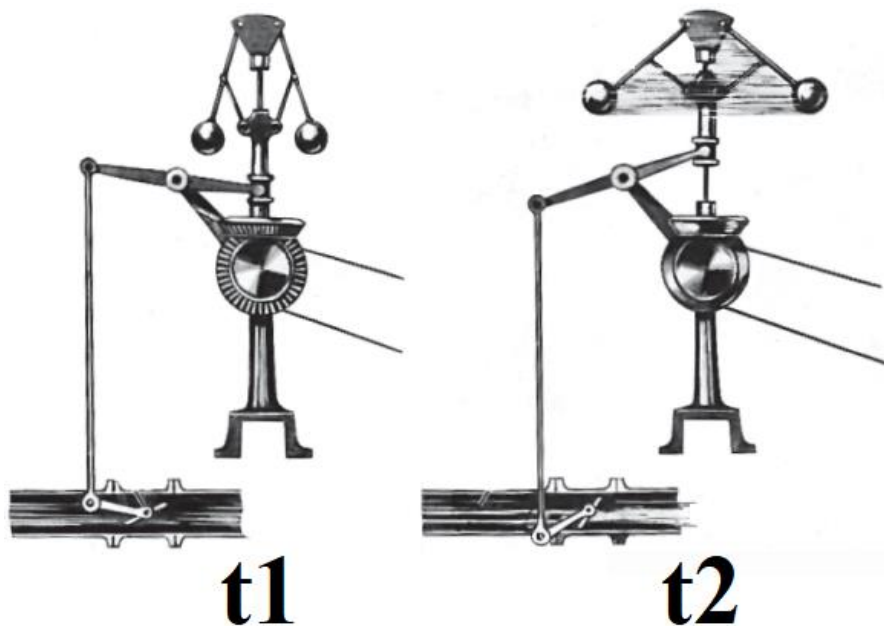
La noción orgánica, por su parte, es holística y de modelos complejos o *empíricos*, donde algunos de sus exponentes sociales son Deutsch (1985) o Beer (1989 / 2002). Se puede identificar estos modelos por la inexistencia de residuos o sobrantes de un proceso en una organización. Un *organismo* no puede analizarse con una sola de sus partes esenciales. La *noción orgánica* depende del elemento *teleológico*, pues para la identificación de un *organismo* es necesario establecer una *función* o *finalidad*, de ahí que aún se debata lo *orgánico* desde el *vitalismo*, pero así mismo desde el *estructural-funcionalismo* o el *monismo materialista*, haciéndolo aún compatible con las explicaciones racionales y causales.

Además del *fin* o *función*, el siguiente elemento más importante de una organización es la *burocracia*, como la forma en cómo se controla internamente, así como en sus interacciones con el entorno (externo). Es en la noción de *burocracia* de un *organismo* o *sistema* donde radica el *por qué* se da la separación entre *mecánico* y *orgánico*, la primera explicando procedimientos de orden lógico y rígido; y otra orgánica, que ante la

complejidad que supone el entorno en donde se desenvuelve cada organización (y su complejidad interna), su comportamiento tiende a ser circunstancial, más que dirigido (teleología).

Es decir que en todo *organismo* opera al mismo tiempo una dimensión mecánica que explica la dinámica del sistema a partir de la disposición e interacción racional y lógica de los elementos, junto con una dimensión *orgánica* que explica otra parte de la dinámica a partir de la disposición de un sistema con el resto que se diferencia a sí mismo como organismo en un medio, entorno o contexto. En conjunto forman la noción integradora de la cibernética para la teoría de sistemas que explica explicar el *gobernador* de un sistema.

ILUSTRACIÓN 5. MECANISMO COMÚNMENTE DENOMINADO GOBERNADOR



Fuente: Elaboración propia con base en la imagen disponible en <http://media.web.britannica.com/eb-media/16/104116-004-E099ECCF.gif> consultado por última vez el 17 de abril de 2018.

Por ejemplo, en la mecánica existen los *gobernadores* que de manera *meccanicista* se fundamenta a partir de la suma de todas sus partes, así como las interacciones lógicas y racionales de sus componentes; sin embargo, el *gobernador* no puede ejercer *gobierno* (como regular la apertura de una válvula) sino es gracias a que se puede aplicar el principio de centrifugación en un entorno determinado, esto incluye cuestiones estructurales como la gravedad o la disponibilidad del resto de elementos del sistema, a esto apela la visión orgánica, como una parte explicativa sumamente importante (sino es que la determinante) de un sistema.

Los *estilos de organización* desde lo orgánico no son excluyentes del *meccanicismo* (un ejemplo claro es el desarrollo de la *cibernética*) que consideran tres dimensiones de la burocracia: (1) una dimensión orgánica, en síntesis, son aquellos determinantes en las directrices basadas en coexistencia con el entorno³¹, se dice que los cambios tecnológicos y de mercado son los de mayor impacto en organizaciones sociales (Zapata Rotundo, 2011); (2) una dimensión mecánica, que responde a procesos ya formalizados, es decir, funciones estructurales y de orden general altamente tecnificadas e institucionalizadas, como cuando se cumple el *Estado de Derecho* de acuerdo con los procedimientos justos o legítimos que establece la norma. La tercera dimensión que interviene en el proceso de clasificación de *estilos burocráticos* es la complejidad, pero aquí abordada desde uno de sus principios más generales: (3) el principio de *variedad requerida* o Ley de Ashby (1958; 1956/1999), que determina que la complejidad de un sistema está determinada por la variedad, en este caso,

³¹ De los que Bertalanffy (1976) ya nos explicaba con una sintética clasificación de la teleología en teoría de sistemas. En esta clasificación, están aquellos que gobiernan un sistema a partir de la interacción con el entorno, a estos modelos de cibernética se les reconoce como orgánicos.

procuradurías de justicia más complejas supondrían mayor variedad de roles que cumple la PGJNL. Esta última dimensión es la que determina una parte esencial de los *estilos de organización*, a modo de ser modelos más *realistas* en comparación con los mecanicistas tradicionales.

La ley de la variedad requerida de Ahsby, sirve para explicar que para que un sistema esté estable, el número de estados (variedad) del *gobernador* debe ser mayor o igual que el número de estados del sistema que gobierna (1958; 1956/1999).

La (1) dimensión orgánica, en relación con el (3) principio de Ashby explica la determinación de aquellas cosas que pueden ser abordadas desde lo orgánico como con *modelos de agentes libres*, por ejemplo, en aquellos en donde la complejidad y la dimensión orgánica son altas, es común determinar los procesos burocráticos en términos de intereses individuales como propone Downs (1964), así como puede ser la expresión de la dimensión mecánica las estructuras de todos los *procedimientos* posibles.

Aún con lo anterior, ninguna dimensión, tanto (1) orgánica, como (2) mecánica, aborda la dinámica por la cual la *burocracia* elige cierto *estilo de organización*. Ante un universo casi infinito de determinantes, la construcción de éstos, y en consecuencia de sus directrices, sigue siendo un misterio que suele resumirse con la ya conocida *caja negra*. Aquí, solo hace falta recordar dos escuelas de pensamiento: una causalista y otra vitalista, por los cuales se explica el comportamiento de la *caja negra*, la primera a razón de sugerir que existen reglas, que con suficiente conocimiento pueden lograr conocerse, las cuales gobiernan algo; mientras que la otra corriente, aunque no desestima del todo la primer

postura, añade que la *caja negra* puede tener un *autogobierno*, con cierta capacidad de autonomía para alterar la causalidad de todo lo demás que no es *vivo*, así la determinación del gobierno de la *caja negra* es subjetiva.

El principio de Ashby se puede considerar en la medida que se tiene en cuenta que la *complejidad* en el modelo determina aspectos de forma y estructura (para su estabilidad), y no de la delimitación del modelo, que es de diseño humano. Es decir, que la comunicación que mantiene una organización con el entorno y su *complejidad interna*, cuanto más o menos compleja sean, determinan el *estilo de burocracia* que obra dentro de ella.

Los límites de una afirmación como la anterior radican en que la selección de determinantes no es clara. Por ejemplo, el *mecanicismo*, generalmente se lleva muy bien con la explicación vitalista de la *caja negra* cuando la disposición de los componentes presentan comportamientos estocásticos, en tanto que la visión *orgánica* asume que los determinantes de estos comportamientos erráticos en la *caja negra* están en función de la coexistencia con el entorno y su estructura interna, *oculto* tras la *complejidad*; explicaciones mixtas como éstas son la *autopoiesis* (Maturana & Varela, 1980) o la *clausura operativa* (Luhmann, 1996).

Se podría abordar la burocracia de la PGJNL desde los modelos weberianos, como una relación de carisma o racional legal, o una mezcla de éstos; igualmente, se podría abordar desde los modelos de racionalidad y racionalidad limitada si se considera al funcionamiento de órganos con respecto de demandas del mercado, o el incentivo

(económico) que tiene un burócrata para preferir cierto tipo de procedimiento ante alternativas varias. Sin embargo, la *visión orgánica* aborda a la burocracia como el gobierno de un sistema autopoietico, es decir, atiende la dinámica de la construcción de determinantes (racionalidad limitada) o directrices (racionalidad) para conocer cómo se diferencia, y al mismo tiempo, hace que permanezca en el entorno. Desde la visión sistémica puede verse a la PGJNL como la expresión de un proceso general que es el gobierno del ser humano, como el interés institucionalizado de *procurar justicia* en el entorno social inmediato, como una función *elemental* de la organización general de personas en sociedad, dominio patrocinado por el *modelo del enemigo* o *teorías del conflicto*. Los determinantes así pasan a un segundo plano, toda vez que están integrados en su *Gestalt* o forma³², y como se verá en el capítulo de resultados, el principio de *variedad requerida* se rompe según los datos de nómina oficiales de la PGJNL, que supondrían departamentos altamente *irritados* estructuralmente.

Sin embargo, la eficiencia de la *resiliencia*³³ es un factor importante, por ejemplo, cambios abruptos del comportamiento delictivo en Nuevo León han evidenciado la rigidez de la organización, es decir, se trata de un modelo en donde predomina la dimensión mecánica, en tanto que lo orgánico se concentra principalmente en aspectos espaciales, pero desde la atención, se trata de homogenizar al proceso con protocolos o procedimientos específicos, es decir, que a pesar de que cada caso es único, se intenta clasificar y dar un tipo de procedimiento u atención homologado. Aun con todo lo anterior, en la estructura de

³² Lo que se intenta sugerir aquí es que mediante el estudio de la *Gestalt* del objeto se pueden esclarecer los determinantes de un sistema.

³³ Aquí definida como la capacidad de sobreponerse ante alteraciones estocásticas o no-prevenidas según el curso dado un medio. Concepto crítico de la *adaptabilidad*, al igual que la *irritabilidad estructural* de Luhmann.

la organización predomina la variable geográfica, además de la variable de tipología del delito (oficinas por zonas o delitos predominantes), por lo que la complejidad desde lo orgánico se limita a la capacidad de atención dependiendo de la jurisdicción y demanda de la zona.

La dimensión orgánica y mecánica responden de diferente manera en la medida que un sistema se vuelve complejo o estructuralmente *irritado* (Luhmann, 2010), en constante prueba de su resiliencia; siendo un **estilo de burocracia mecánico** el más predominante en la PGJNL, esto puede deberse a una serie de factores diferentes, que van desde lo tradicional, cultural y local, hasta la institucionalización de algo en un orden más general, como los derechos humanos o protocolos de atención a víctimas, o la formación de los egresados de derecho que ocupan el grueso de los puestos. El determinante de las directrices y los estilos de organización, para este caso y para muchos otros, sigue siendo un misterio, pero se sintetizan con series de hipótesis sobre la mecánica de cada *caja negra* o la disposición orgánica del objeto de estudio, es decir, el *modelo sistema-entorno*.

Igualmente hay marcos teóricos como la *genuina finalidad* (Bertalanffy, 1976) que explican la determinación de las directrices, cual el establecimiento de metas que determinan la acción presente, modelos tanto de racionalidad implícita como prerracionales, como la comunicación prerracional de Luhmann (1996).

En todo caso, la burocracia es un estilo de organización compuesta de una dimensión mecánica, dispuesto por los componentes y la estructura; y una dimensión orgánica, dispuesta según sus componentes y contexto, ambas afectadas por la complejidad

y la asimilación de esta complejidad en sus estructuras y dinámicas. La *dimensión orgánica* ante la *complejidad* está dispuesta a transmitir información al entorno, con disposiciones estructurales más finas; en tanto que la *dimensión mecánica* ante la *complejidad* atiende de la burocracia la construcción social y política de la organización al reducir la complejidad a axiomas, principios o códigos de conducta o la disposición teleológica de *genuina finalidad*, violando cuestiones elementales de diseño [principio de *variedad requerida* (Ashby W. R., 1958)].

La PGJNL, como una organización burocrática, es tanto ser vivo con sus elementos orgánicos, como máquina de producción de justicia desde su dimensión mecánica, similar a la postura de Wiener (1985). Así como es elemental el producto de un mecanismo o proceso para sostener la existencia de una dimensión mecánica, así la *autopoiesis* (Maturana & Varela, 1980) es elemental para explicar su dimensión orgánica. En cualquier caso, el estudio de los elementos estructurales, sus procesos y sus resultados son evidencias de una comunicación con un grupo de *elementos* relacionados con ellos mismos y el *entorno*, por lo que tomar estos elementos como base para el estudio que intenta explorar la dinámica y estructura burocrática de la PGJNL se vuelve necesario y pertinente.

CAPÍTULO II. Cibernética y política: una visión orgánica para el desarrollo sostenible

La cibernética, siendo rama de la teoría de sistemas y de comunicación, es al mismo tiempo una de las perspectivas politológicas más novedosas del siglo pasado. El auge de la cibernética se pudo deber a la segunda guerra mundial y el desarrollo de nuevas tecnologías. Lo cierto es que la cibernética se lleva desarrollando desde mucho tiempo, el mismo concepto proviene del griego que remite al *timón*, y que en sentido amplio remite a la *forma*³⁴ en cómo se gobierna una nave, evolucionando hasta ser una de las dimensiones de la gobernabilidad y gobernanza, en donde el *gobierno* de sistemas autopoieticos o *vivos* requieren tratados científicos integradores, a diferencia de los tratados sobre el gobierno de las cosas.

La cibernética es por tanto una parte muy específica de la politología: el gobierno de algo, alguien o algunos. La cibernética se preocupa tanto de la disposición de las cosas, circunstancias, ideas o contextos que determinan la directriz del *timón* de la *nave* que está estudiando, así como de la configuración mecánica del resto de componentes o las funciones que reproducen la *directriz* en un organismo; conviven la visión *mecánica* y *orgánica* en la cibernética, pues desde las propuestas de Wiener (1948) y otros, la cibernética no es exclusiva de organismos vivos, sino es el medio por el cual se expresa la construcción de control en animales y máquinas.

³⁴ Forma, en el sentido más amplio, como sinónimo de Gestalt, referente no solo a su forma y disposición de las cosas sino también su configuración y espacio.

En este capítulo se desarrollará el marco teórico relativo a la dimensión de la tesis relativa a las teorías de sistemas, principalmente de la cibernética, uno de los campos disciplinares más florecientes de la modernidad. La selección de esta perspectiva responde principalmente a su transdisciplinariedad, uno de los retos más grandes del resto de disciplinas y perspectivas en la academia, entre ellas aquellas encaminadas al desarrollo sustentable. Por otra parte, la visión enteramente *mecanicista* y *racional* alejaría a la investigación de modelos basados en la cooperación y la mutua convivencia, es decir, la visión *orgánica* que evita los modelos explicativos basados en *conflicto* o *competencia*, con nociones como la *coexistencia* y la *dominación* (*jerarquía* como efecto). Esta visión *orgánica* en la teoría, estima hacer visibles tipos de *violencia estructural* que se dan en el sistema; Luhmann (1996) nos referiría a la *irritabilidad* estructural que se da entre dos funciones estructurales, pues así explica que se da pie al proceso autopoietico.

La PGJNL está inmersa en sistemas a diferentes niveles y roles (sistema de justicia, social, estatal, ejecutivo), así la labor de conocer cómo algo se gobierna, puede ser abordada desde la cibernética sin demeritar los avances de las explicaciones con modelos mecanicistas y funcionalistas.

Ahora bien, por su parte la teoría de sistemas y la cibernética se han nutrido, a lo largo de su historia, de una diversidad de disciplinas, perspectivas y conceptos, y aun cuando la comunicación interdisciplinar sigue siendo un reto, quienes estudian *cibernética* pronto encuentran objetos de estudios similares o idénticos en diferentes casos y disciplinas, por lo que generalmente se logran entender el campo que comparten la neurología y la politología, como con Deutsch en “Los nervios del gobierno”, o como se

mencionó, entre animales y máquinas como con Wiener (1948) o su estancia en México con el profesor Rosenblueth (Rosenblueth, Wiener, & Bigelow, 1943) en el área de cardiología y neurología con la matemática formal.

A continuación, se va a hacer un repaso de diferentes modelos de sostenibilidad desde la teoría de sistemas. La teoría de sistemas se considera en esta investigación como un antecedente de la cibernética, sin embargo, la historia de ambas fue paralela y se encontraron durante la segunda guerra mundial en un marco teórico integrador. Hablar de teoría de sistemas es considerar factores implícitos en la modelación para la cibernética, o al menos una rama de ésta, preocupada por la estructura y función, de ello su utilidad para abordar la procuración de justicia.

2.1 Modelos de sostenibilidad sistémica: Aproximaciones matemáticas, analítico-conceptuales y empíricas

Cuando se refiere a la teoría general de sistemas, aun para manifestar la noción de sostenibilidad, es ingenuo avanzar sin detenerse en el libro que Bertalanffy (1976) le dedica a la materia, a quien se le considera, por decir lo menos, pionero. La *sostenibilidad* desde sistemas es un tema recurrentemente abordado de muchas maneras: equilibrios térmicos; modelos de competencia trófica (Lotka, 1956), orden-de-rango (Zipf, 1941) y más, pero finalmente parece estar fundido con la noción de un *equilibrio* una vez determinada la totalidad de las variables involucradas.

Mediante un recorrido exhaustivo y ordenado sobre una serie de teorías que dan sustento a *sistema*, Bertalanffy (1976) propone diferentes caras de *sistema* y resalta la

existencia de los sistemas como una representación física, hasta el punto de definir *sistema* como el resultado lógico en cómo se organiza la materia en condiciones *naturales* (Bertalanffy, 1976, págs. 124-136); otras lecturas darán la impresión que *sistema* trata de un modelo matemático para interpretar fenómenos empíricos (Bertalanffy, 1976, págs. 54-91); de las lecturas habituales en las disciplinas sociales es entendible que *sistema* es la manifestación de una propiedad holística en el ser social (Bertalanffy, 1976, págs. 195-232); todo esto mientras que en el contexto del autor *sistema* era una “muletilla” en boga (Bertalanffy, 1976, pág. 1).

Como sucede con muchos otros conceptos en disciplinas sociales, más de 46 años cumplidos de la primera edición del texto y la definición de sistema varía dependiendo del autor, la disciplina o formación, objetivos de su investigación, o de constructos sociales, culturales, o incluso por *pensamiento mágico*. Esto sucede por cómo se fue legitimando y desarrollando el concepto en las disciplinas de donde la jerga se produjo; un concepto de uso común pronto se *diluye* como un fenómeno empírico para convertirse al mismo tiempo en una noción subjetiva y popular, al punto en donde se podría estimar que la mayoría de las personas en la actualidad podrían definir *sistema* a partir de un sinfín de analogías de lo que podría ser realmente.

El texto (Bertalanffy, 1976) estaba documentando un fenómeno social de relevancia científica sumamente importante: el término *sistema* podía ser el medio por el cual las diferentes disciplinas se comunican. El término *sistema* encuentra legitimidad de uso en la medida que se desarrolla en cada área del conocimiento, a modo de una *correspondencia* (*suerte*) entre las disciplinas para conceptualizar algo único y causal, pero que, al mismo

tiempo es circunstancial, y que se manifiesta en todas partes y de diferentes formas. La relación entre las disciplinas que trasmite Bertalanffy (1976) no es pormenorizada, sino que es el motivo por el cual se elabora el texto.

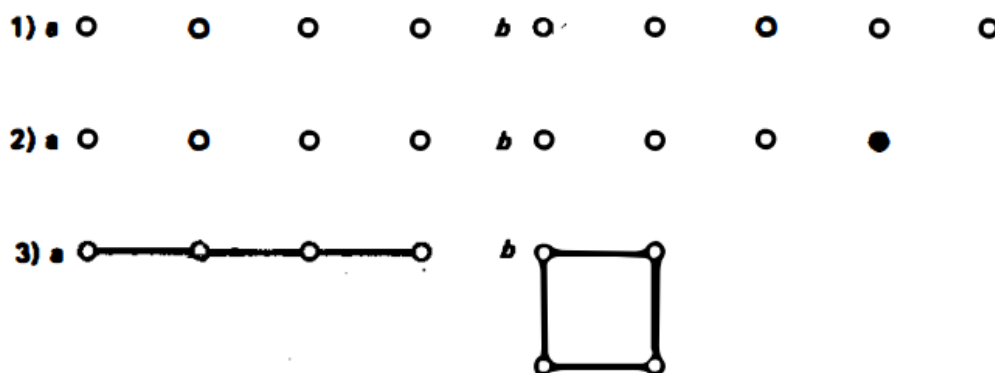
Así el autor define a su estudio como “... la teoría general de los sistemas es una ciencia general de la «totalidad»... una disciplina lógico-matemática, puramente formal en sí misma pero aplicable a las varias ciencias empíricas...” (Bertalanffy, 1976, pág. 37); comparando el fenómeno de la *sistémica* con lo que sucedió con la *teoría de la probabilidad*, que siendo disciplina matemática formal encuentra uso en diferentes campos (Bertalanffy, 1976). Por lo anterior, sería incorrecto sugerir que los fundamentos que sostienen la existencia de *sistema* se encuentran enmarcados por las leyes de la termodinámica, pues es equiparable a sugerir que los fundamentos de la probabilidad radican en la “estadística para seguros de vida” (Bertalanffy, 1976, pág. 37).

Antes de iniciar por conceptualizar la idea de *sistema* se tiene que hacer una aclaración adicional: el repaso que se presentará a continuación está pensado para un lector con una carga en disciplinas sociales, con lo anterior se quiere decir que, así como Bertalanffy (1976) va introduciendo conceptos de la biología y la física que representan elementos lógicos en los conceptos de sistema, aquí se toman ciertas libertades para facilitar la interpretación a la problemática que se estudia para un público más familiarizado con ciertos términos, lo cierto es que la mayoría de las generalizaciones que se hacen en sistemas llevan de fondo términos de la matemática, la biología o la mecánica que, de ser necesarios, serán explicados.

2.3.1 Teoría general de sistemas y la noción de sostenibilidad

Para comprender cómo se organizan las cosas, una parte fundamental del método científico, es recurrente que se piense en términos de *elementos* y *conjuntos*, o *individuos* y *grupos*, etc. Desde la lógica sólo se consideran tres resultados posibles de un discernimiento con esta configuración: se puede definir el *conjunto* a partir (1) del número de *elementos*; (2) de acuerdo con su *especie* o *tipo*; (3) de acuerdo con las *relaciones* entre los elementos. Con lo anterior podemos discernir si un conjunto es más numeroso o grande que otro, conocer la composición del conjunto a partir de *tipos* o categorías analítico-conceptuales (especie), así como la forma (Bertalanffy, 1976).

ILUSTRACIÓN 6. CONJUNTOS VARIOS ENTRE A Y B SEGÚN BERTALANFFY



Fuente: Bertalanffy, L. v. (1976). *Teoría General de los Sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones* (Primera ed.). (J. Almela, Trad.) México: FCE. Pág. 54.

Es en la *forma*, o *Gestalt* en alemán, la *relación* que se crea cuando se comunican dos elementos en un conjunto (3), donde radica el interés de las disciplinas sociales, es de las características de conjuntos la más llamativa y frecuente, pues así justifican la existencia

del fenómeno social: a partir de la *forma* de un conjunto. Con las suficientes libertades, se podría decir desde la lógica que el fenómeno social es sinónimo de la (3) clasificación de conjuntos por *relación*, es por ello que con las mismas *libertades* no se considera al fenómeno social como una propiedad exclusiva del humano (Lotka, 1956; Wiener, 1958; Rosenblueth, Wiener, & Bigelow, 1943; Wiener, 1948; Rashevsky, 1974).

La diferencia de considerar una característica *sumativa* o *constitutiva* dependerá del discernimiento que resulte de la determinación de *elementos* y *conjuntos*, es decir, delimitar el modelo. Así para los casos (1) y (2) solamente se pueden tratar de *características sumativas*, mientras que el caso (3) se trata de una *característica constitutiva*. Estas propiedades de *conjuntos* van a permitir al investigador conocer si las características que está analizando se pueden considerar sencillamente como la suma de todas las partes o si está definido a partir no solo de la *sumatividad*, sino además de la *relación* que mantengan los *elementos* en un *conjunto* (Bertalanffy, 1976, pág. 54).

El sentido de la expresión mística «el todo es más que la suma de sus partes» reside sencillamente en que las características constitutivas no son explicables a partir de las características de partes aisladas (Bertalanffy, 1976, pág. 54).

Sería sencillo decir que *sistema* es aquel conjunto/relación-de-elementos que tiene *características constitutivas*, pero se estaría perdiendo la riqueza de la que se han beneficiado otras disciplinas: si se conoce a detalle la relación que hay entre estos *elementos* en el *conjunto* se podrá deducir que el comportamiento del *sistema* es lo mismo

que el comportamiento de los *elementos* y las *partes* relacionadas (Bertalanffy, 1976). Otra discusión que quedaría perdida con una definición así, y es que un *sistema* puede mostrar sus *características sumativas*, pero tiene que ser pensado como *conjunto* (Bertalanffy, 1976).

Bertalanffy define sistema como: “un complejo de elementos interactuantes”³⁵, que se podría definir matemáticamente como aquellos *elementos* (p) que están en *relaciones* (R), de modo que el comportamiento de un *elemento* (p) tenga una *relación* (R) que sea diferente de su comportamiento con otra (R'). Por lo que, si los comportamientos en R y R' no difieren, se trata de una variable (p) independiente con respecto a las relaciones R y R' (Bertalanffy, 1976, pág. 56).

ECUACIÓN 1. DEFINICIÓN MATEMÁTICA DE SISTEMA SEGÚN BERTALANFFY

$$\left. \begin{aligned} \frac{dQ_1}{dt} &= f_1(Q_1, Q_2, \dots, Q_n) \\ \frac{dQ_2}{dt} &= f_2(Q_1, Q_2, \dots, Q_n) \\ &\dots \\ \frac{dQ_n}{dt} &= f_n(Q_1, Q_2, \dots, Q_n) \end{aligned} \right\}$$

Fuente: Bertalanffy, L. v. (1976). *Teoría General de los Sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones* (Primera ed.). (J. Almela, Trad.) México: FCE. Pág. 56.

³⁵ El término *complejo* se omite deliberadamente en el documento con la intención de ser utilizado para referirse a otro fenómeno, como con Ashby; el término “complejo” se debe sustituir en la anterior cita por *conjunto* para que se tenga una congruencia en el discurso del presente texto.

De la ecuación 1 se entiende que Q_i representa una cantidad finita de elementos p_i ($i = 1, 2, \dots, n$), así cualquier cambio en el valor de Q_i está en *función* de las $Q_{(i=1,2,\dots,n)}$. En contra parte, el cambio en el valor de Q_i sería el *derivado* de los cambios dados en $Q_{(i=1,2,\dots,n)}$ y del sistema (Bertalanffy, 1976). Los límites de una definición así radican en que, en efecto, carecen los elementos necesarios para considerar variables *espacio-temporales* en sistemas empíricos concretos, así diferentes autores anteriores y posteriores a Bertalanffy han sofisticado sus modelos a razón de sus necesidades. De ahí que valga la pena visitar a otros autores para consultar modelos más desarrollados, algunas veces impulsados por las características de sus objetos de estudio, ya sea por sus formas particulares o por su contexto, como la teoría de grafos. Ahora bien, la forma en cómo se expresa la sostenibilidad en estos términos puede ser tan diversa como la delimitación del mismo sistema, así como el *sentido teleológico* que se le da al grafo.

2.3.1.1 Lotka-Volterra: sustentabilidad por modelación de dos poblaciones codependientes

Las ecuaciones Lotka-Volterra encuentran parecido a la Ecuación 1; ello no sorprende, pues es intención de Bertalanffy (1976, pág. 56) que sus ecuaciones representen una idea general e integradora de Lotka y Volterra, así como otros trabajos orientados a definir sistema. Es usual ver a las ecuaciones Lotka-Volterra en las disciplinas biológicas dedicadas a conocer la dinámica entre poblaciones de especies relacionadas por la cadena alimenticia o trófica, al punto que se les conoce también como “ecuaciones predador-presa”.

Se trata en realidad del resultado de derivar dos variables a través del tiempo $[x(t)]$, $[y(t)]$, que por ejemplo, podrían representar poblaciones de depredadores y presas, toda vez

que la razón de cambio de una población $[x'(t)]$ es proporcional en cada periodo (t) al número de presas $[\alpha_1 x(t)]$, es decir con respecto de su misma población, a lo que se le resta, y continuando la analogía, la probabilidad de contacto entre una presa y su depredador $[\alpha_2 x(t)y(t)]$. Del mismo modo se consideran de la contraparte (depredador) $[y'(t)]$ la tasa proporcional de decrecimiento/crecimiento con respecto de ellos mismos $[-\beta_1 y(t)]$ así como de la proporción de decrecimiento/crecimiento a partir de su probabilidad de contacto $[\beta_2 x(t)y(t)]$ (Navas Ureña, 2002, págs. 59-60), quedando como se observa en la Ecuación 2.

ECUACIÓN 2. ECUACION LOTKA-VOLTERRA

$$\begin{cases} x'(t) = x(\alpha_1 - \alpha_2 y) = 0 \\ y'(t) = y(-\beta_1 + \beta_2 x) = 0 \end{cases}$$

Navas Ureña, J. (2002). Laboratorio de modelos matemáticos en biología. Recuperado el 2 de noviembre de 2016, de Universidad de Jaén: departamento de matemáticas: http://ucua.ujaen.es/jnavas/web_modelos/labiologia/textoporciento20laboratorio.pdf.

El tratamiento a esta información permite la determinación de lo que se conoce como “Ley de la conservación de la naturaleza” a partir del establecimiento de punto de equilibrios, jacobianos, órbitas en planos cartesianos y el promedio de intervalo: “...no importa como de grandes sean las poblaciones iniciales de las dos especies ni importa como sean las variaciones, el promedio de las poblaciones es siempre el mismo. Esta propiedad se puede considerar como la ley de conservación de la naturaleza” (sic) (Navas Ureña, 2002, pág. 64).

Determinar el *punto de equilibrio* de dos variables es de uso frecuente para referir a la propiedad sostenible en un sistema. Sin embargo, como se constata, la principal desventaja de este modelo radica en considerar solamente un par de variables

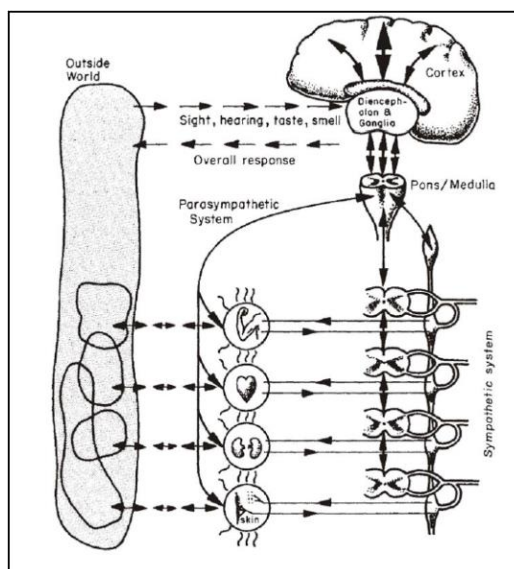
codependientes, es decir, en la medida que más variables son incluidas en el modelo, se vuelve necesario establecer las ecuaciones bajo las cuales se gobierna su codependencia, en este caso, a partir de la *probabilidad de contacto* entre dos especies tróficamente relacionadas.

2.3.1.2 Beer: *Modelo de sistema viable como condición de la sustentabilidad*

Otro ejemplo de la sustentabilidad vista desde la cibernética puede ser el del *Modelo de Sistema Viable* (en adelante, MSV) de Beer (1989 / 2002). Desde la lógica de Beer, la categoría de *viable* se permite sortear algunas complicaciones teóricas, inicialmente bajo el paradigma que se cierne sobre lo *vivo*. Para ello se suma a la noción de autopoiesis la condición de ser un cambio que abone a la *viabilidad* del sistema, incluso podría rozar con la noción de *desarrollo* para algunas disciplinas sociopolíticas. Se suele sintetizar como un modelo de base auto-regulado y por definición autosuficiente o sostenible (Yolles & Fink, 2014). En síntesis, aquello que no es *viable* es *insostenible*.

La aproximación teórica de Beer permite tanto metodologías cuantitativas como metodologías de base cualitativa. Sus trabajos son ampliamente citados en documentos especializados de administración. Inicialmente el MSV surge de la analogía del sistema nervioso central por la academia de la cibernética, de lo que es común ver aun el esquema originalmente planteado por Beer con base en el sistema nervioso.

ILUSTRACIÓN 7. DIAGRAMA DEL MODELO DE SISTEMA VIABLE (MSV)



Fuente: Medina, E. (2011). *Cybernetic revolutionaries: technology and politics in Allende's Chile*. Recuperado el 10 de Octubre 10 2018, de Uberty: http://uberty.org/wp-content/uploads/2015/10/Eden_Medina_Cybernetic_Revolutionaries.pdf.

En este modelo, al igual que el anterior, se interesa por el *gobierno* intrínseco en la relación de los elementos. Es común ver todo tipo de experiencias que se dicen suscribir al MSV a pesar de ser procedimentalmente distintas. Esto se debe a que el MSV parte de que el interesado determine tanto los *elementos* como las *relaciones* que hacen a algo *viable*, así como su condición con el *entorno*. Entre más sistematizada esté la información mayor será el alcance del modelo, así por ejemplo tenemos la experiencia de Briceño Albarrán & Terán (2011) en donde los indicadores de su matriz determinan el umbral mínimo y máximo aceptable para cada relación resultante de modelar un sistema de información de variables e indicadores en Venezuela; mientras que la experiencia de Quispe Rojas & Quispe Tuesta (2011) se centra en una correcta jerarquización y el establecimiento más claro de órdenes

en su sistema (sistema de formación profesional en Perú); ambas se suscriben sin menor problema al MSV³⁶.

Cierto es que el MSV está constituido no solo por la idea de hacer un estudio sistematizado del objeto, sus componentes y su relación con el entorno; sino que va más allá y ofrece conceptos útiles para considerar al momento de hacer la delimitación, como por ejemplo *compensadores de variedad* (Quispe Rojas & Quispe Tuesta, 2011, pág. 184) o la noción de *retroalimentación*, sin embargo, como su mismo nombre lo indica, el MSV es también el ejercicio de determinar los medios por los cuales un sistema se auto-regula y se sostiene en un medio a lo largo del tiempo.

2.3.1.3 Teoría de redes para el estudio de modelos caóticos

Otra de las aproximaciones comunes desde la cibernética a la cuestión del desarrollo sostenible es verlo desde la noción de *sinapsis*, que, como concepto, se origina en el campo de la biología para nombrar el proceso por el cual dos neuronas se comunican en un sentido estricto, pero también para referirse al *gobierno* del sistema nervioso.

El modelo que explica la *sinapsis* incluye conceptos como *neuronas presinápticas* y *posinápticas*; *neurotransmisores*; *espacio intersináptico*, y; uno de los aportes del modelo por el cual se le reconoce por su nombre, la *sinapsis*.

La *sinapsis* es entonces equiparable al *intercambio/comunicación* que se produce en un conjunto de células, donde las protagonistas son las neuronas; así existe *sinapsis química* y *eléctrica*; así mismo la neurociencia ha considerado cuando menos dos tipos de

³⁶ Un aprendizaje de esta investigación se dio gracias a la generación del Índice de Inequidad de Género para la publicación de Acharya, Moctezuma Suarez, Gómez Ontiveros, Garza Ramírez, & Guerra Arévalo (2016).

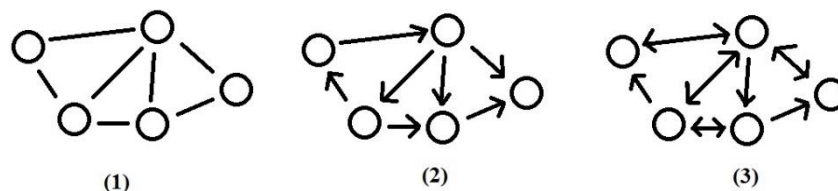
sinapsis para sus modelaciones: (1) excitadora; e (2) inhibidora. Desde hace poco se enseña y se sostiene la hipótesis de modulación de sinapsis (3) retrógrada (Corea, 2015) a modo de retroalimentación en un modelo unidireccional, lo que resulta sumamente interesante por la utilidad que representa para la cibernética el estudio empírico del comportamiento *retrógrado*.

Ahora bien, retomando el campo de conocimiento que nos ocupa, la *sinapsis* ofrece su vida útil a la presente investigación en la medida que explica cómo sofisticar los modelos tradicionales de sistemas. En un principio se habló de cómo el modelo de Bertalanffy era muy general por no considerar variables *espacio-temporales*; acto seguido se revisó someramente el alcance que pueden ofrecer los modelos cuando se consideran estas variables *espacio-temporales* simplificadas con el cálculo de la *probabilidad de contacto* en las ecuaciones Lotka-Volterra; también se revisó la utilidad de los modelos *analítico-conceptuales* como el MSV; con la *sinapsis* el aporte principal radica, además de la modelación *excitadora e inhibidora*, en considerar *intensidades* en las *relaciones* de un sistema. La *sinapsis* invita a considerar interacciones que aumentan o reducen la posibilidad de una respuesta de los elementos relacionados mediante la noción del *peso sináptico*.

A entender que los modelos pueden ser (1) con aristas no-dirigidas, (2) modelos unidireccionales; (3) modelos bidireccionales, y como se mencionaba anteriormente, gracias a los avances que reporta Corea (2015): (4) modelos neuronales con capacidad retrógrada. Se concentrará la atención en los primeros tres; así la sinapsis se puede expresar

en cualquiera de estos tres tipos de modelos al establecer las intensidades de las relaciones a lo que le reconoceremos con el nombre de *peso sináptico*.

ILUSTRACIÓN 8. DIFERENTES MODELOS DE REDES



Fuente: Elaboración propia.

En las disciplinas sociales el valor del peso sináptico (w_i) puede estar representado por una magnitud cualquiera que esté en función con la *intensidad* o *tipo* de relación, un *metadato* que acompaña a las *aristas* en un grafo. Ciertamente es que al determinar la intensidad o tipo de relación está implícito que esta variable es el derivado (matemático o lógico) de una función general determinada por el resto de los componentes, es decir, con implicaciones con el resto de *nodos* de una red, además de ser el producto de un contexto.

El *peso sináptico*, como procedimiento metodológico y estadístico, se observa frecuentemente en teoría de grafos, campo de investigación lógica y matemática que cuenta con numerosas aportaciones académicas. Como área disciplinar, se derivó de resolver el conocido “problema de los siete puentes de Königsberg”³⁷ por parte de Leonhard Euler en el siglo XVIII, de lo que devino la teoría de grafos contemporánea y el *ciclo euleriano* en honor al autor y la resolución propuesta a los puentes.

³⁷ En síntesis, se trata de un problema formulado bajo la premisa de recorrer todos los puentes de la citada ciudad, pasando solamente una vez por cada uno, y regresando al mismo punto de inicio. De lo que Euler encontró que no era posible, dando vida a los estudios de grafos.

La teoría de grafos, así como es usual ver en los sistemas de información geográfica (SIG), parten del ejercicio de representar los datos de una matriz en un plano espacial. Para lo que es necesario no solo determinar los nodos (o vértices) y sus aristas, sino que además es enriquecedor conocer la forma y el *peso sináptico* de dicha relación, de ello que sea casi implícito el *peso sináptico* en teoría de grafos aplicado en otras disciplinas distintas de la social; pero para los científicos sociales igual vale la pena recordar que una modelación más sofisticada le requerirá dicho dato.

El *diseño del modelo* se convierte en la *geografía del grafo*, encontrando con ello infinidad de aplicaciones: mapas conceptuales, organigramas, circuitos o isomería. Igualmente, la *geografía del grafo* es la cuestión de principal interés para la teoría de grafos, pues es a partir de este discernimiento que se conocen las características dadas ciertas condiciones axiomáticas.

En este capítulo se revisaron diferentes maneras de operativizar la teoría de sistemas y de cibernética, más allá de las numerosas aportaciones teóricas resaltadas en capítulos posteriores. De la revisión se destaca que la sostenibilidad de un sistema está determinada por el modelo, pues éste puede ser de diferentes formas. Existen sistemas analítico-conceptuales enriquecidos con variables cuantitativas como el MSV; también están aquellos que son principalmente matemáticos; aquellos que consideran sólo relaciones unidireccionales o bidireccionales; existen modelos que aún no encuentran maneras

matemáticas de expresión como el comportamiento retrógrado en un modelo unidireccional.

Como Lotka y Volterra determinan el *punto de equilibrio* de un sistema de dos variables (ecuaciones predador-presa), estos modelos se nutren de otra información que se tiene que determinar desde la observación empírica. Es en el ejercicio de volver operativo ciertas variables al quererlas incorporar al modelo, que surgen los sesgos inherentes en el investigador, porque aun cuando se argumente objetividad, el resultado de la operación fue considerar variables teleológicas, que dan sentido y razón al modelo, que, por definición, es un proceso subjetivo, además de ser una representación de un dato empírico.

La búsqueda por el desarrollo sustentable no ha terminado, sino que la frontera del debate se traslada a cuestiones sobre aquello determinado políticamente, como el sentido teleológico que se le dan a nociones como un *ecosistema*, *lo natural* o *el ser humano* o cualquier otro sistema o subsistema. Determinar el *cómo se gobiernan las cosas* es materia de la cibernética y de la politología, además de ser una cuestión trascendente para el *desarrollo sustentable*, pues a partir de los modelos se puede alcanzar la noción de sustentabilidad, pero aquello que es desarrollo está determinado políticamente, a priori y posteriori del diseño del modelo. Lo anterior no impide su estudio objetivo y racional, pero requiere de la cibernética o de la *ciencia política* una forma de atender la cuestión teleológica.

CAPÍTULO III. Delimitación metodológica de la investigación

En la revisión bibliográfica sobre sistemas se nota una falta de estudios empíricos en donde el objeto de investigación sea el cuerpo burocrático, los pocos estudios que se han encontrado en las bases de datos son de otros estados, culturas o bien relativamente viejos o desactualizados aunque útiles, tal es el caso de Downs (1964), Blau (1963), Lipsky (2010) originalmente publicada en 1980. En la misma introducción que ofrece el trabajo de Downs (1964, pág. 3) se explica cómo las disciplinas económicas y políticas han ignorado a la burocracia en sus estudios, aun cuando estima que para la época el 18 por ciento de la sociedad norteamericana trabajaba para el gobierno de Estados Unidos.

Por lo anterior, es de particular interés para esta investigación el estudio de los sistemas burocráticos, y cómo las personas que la integran fijan los límites en sus operaciones. Los límites a los que se refiere son aquéllos que se definen internamente, es decir, que son límites de acuerdo con la interpretación del objeto de estudio y no necesariamente derivados de información objetiva de analizar un medio empírico.

Para ejemplificar lo anterior se menciona que, con base en los primeros acercamientos, se percató de que se altera información con la intención de “hacer funcionar” el proceso. La interpretación literal de “...puesta a disposición inmediata del detenido ante el ministerio público...” como dicta la ley, conlleva a alteraciones en registro de la hora e incluso fecha en el que se produce la detención; alterar esta fecha es importante para los agentes del ministerio público, debido a que la policía municipal o del estado se

tarda en entregar al detenido (se infiere que es para extorsión por parte de los policías). De optar por no alterar la información puede tener muchas repercusiones políticas para el agente del ministerio público en su desempeño³⁸ en la audiencia ante el juez del poder judicial y se verá obligado a poner a un “bandido” en libertad, de acuerdo con el constructo del burócrata entrevistado, al mismo tiempo que desde su perspectiva es importante cuidar la *imagen institucional* ante la ciudadanía y los medios de comunicación masivos.

Comprometer a otra instancia de la administración pública denunciando a los policías que no entregaron el detenido a tiempo, pasa a ser conceptualizado como un proceso parecido a morderse la mano, y no necesariamente como un castigo a las personas que no hacen bien su trabajo. Los beneficios de tener una sana armonía con las partes que integra a una misma operación es necesaria para garantizar su *viabilidad*, es decir una misma estructura-función; mientras que en contrapunto la norma conceptualiza dos funciones distintas: (1) la seguridad interna e integridad humana; (2) la procuración de la justicia y la reparación del daño, en dos cuestiones distintas: policías y ministeriales. Por lo anterior, los referentes empíricos para la presente investigación son los burócratas que componen la PGJNL; donde se pretende destacar el principio de variedad requerida de Ashby en modelos administrativos, y las desviaciones en la ejecución de la ley en la forma de organización desde el análisis de sistemas.

Por otra parte, la operación hipotética de extorsión se puede representar como un filtro muy importante en el sistema, en donde los casos que encuentran otras vías de

³⁸ Por desempeño se entenderá el cumplir con las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio. Considerando una de las acepciones que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española en su vigésima tercera edición.

solución no generan tráfico burocrático en la PGJNL, y esto es valorado por sus agentes, los que se encuentran resolviendo problemas que, en algunos casos, no les resultan interesantes o importantes y prefieren evitarlos o prioricen unos sobre otros.

Así como existe este caso, es probable que existan muchos más con relación al derecho que no es plenamente vigente y se les aplica una operación administrativa extrajurídica y no están documentados, o bien, en el cumplimiento de la norma se generan ineficiencias por un problema de procedimiento.

Esta investigación parte del marco jurídico al estudio de las operaciones al interior del organismo gubernamental (PGJNL), su verificación y enriquecimiento descriptivo para poder estimar, mediante la investigación de redes, la estructura administrativa para fortalecer la acción pública en aras del desarrollo sostenible, principalmente relacionadas a problemas de diseño o modelación. Por otra parte, no se desentiende del valor cualitativo en el estudio de los sistemas al interior de los cuerpos administrativos, toda vez que resulta indispensable determinar la definición social del *telos*, como se enfatizó en los dos capítulos anteriores.

Se elige a la PGJNL por suponer un reto en muchos frentes: en primera instancia la inseguridad en México es un tema de importancia creciente y de suma relevancia, como se hará constancia en capítulos subsecuentes; la procuración de justicia es un determinante del desarrollo sustentable desde la visión de los Objetivos del Desarrollo que propone la ONU; de igual manera, una administración eficiente y efectiva conllevaría a una mejor calidad de vida. Por otra parte, la selección de la PGJNL deviene de la falta de información

diagnóstica sobre ella. Las técnicas de recopilación de datos se basaron en la sistematización de los registros administrativos, además de complementarse con visitas y entrevistas, que toman un papel menos preponderante en el presente documento.

La investigación se divide en 6 etapas distribuidas en dos fases y se propone estudiar cuando menos un caso: la administración de la procuración de justicia en Nuevo León. Se escribe cuando menos un caso debido a que la viabilidad de replicar el estudio para otros casos está en virtud de la disponibilidad política, recursos económicos y del tiempo que requiera la investigación, aunque la disposición de la investigación es ampliarse hasta donde sea necesario. No está condicionada la función de la oficina gubernamental a estudiar, aunque se concentrará principalmente en Procuraduría General de Justicia de Nuevo León (PGJNL).

El propósito último de esta investigación es aportar a la perspectiva del desarrollo sustentable en su rama administrativa; de optimizar el diseño estructural-funcional que también se ve representado en la administración y gestión de los recursos, en el sentido más amplio del término. Considerando lo anterior se presenta al lector la propuesta de proyecto de investigación a modo de protocolo:

3.1 Preguntas de investigación

En lo que respecta a la administración (sistema burocrático) de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León (PGJNL); México:

- ¿Cómo se organiza la procuración de justicia y qué relación tiene esto con el desempeño como PGJNL?;

- ¿Cómo son los factores desde los cuales se expresa la dinámica del cuerpo burocrático de la PGJNL? ¿qué características tienen?
 - ¿Es información pública? ¿Es accesible? ¿Es un proceso de rendición de cuentas?
 - ¿El ciudadano promedio puede proponer científicamente mejoras en la organización con la información disponible de los factores incidentales?

De resolver estos cuestionamientos se obtendrá una descripción general de las organizaciones y su relación con el sistema burocrático que mantiene, pues se estima que a partir del estudio de la *forma* se logrará conocer más acerca de los *determinantes* en el desempeño de la PGJNL.

La información administrativa y el estudio sobre la población burocrática son esenciales para que se logren despejar las incógnitas citadas. Con base en la experiencia, metodológicamente se partirá de la información con la que cuenten los mismos burócratas para tomar la decisión, aun cuando esta información no sea objetiva o sea cuestionable su veracidad, esto con el fin de respetar los límites percibidos por los burócratas y no comprometer la culminación de la investigación a la espera de datos precisos y oficiales.

El estudio del sistema administrativo será el de la gestión actual (Jaime Rodríguez Calderón del 4 de octubre de 2015 a 31 de diciembre 2017), aunque no se desestima la exploración de épocas del pasado, pero siempre con la intención de comprender la situación actual o para establecer las bases prospectivas. Igualmente sucede con el espacio del estudio, que se concentrará en Nuevo León, aunque si se hace necesario se considerarán otras administraciones en otros espacios para impulsar, en la medida de lo posible, la generalización de los datos recabados y dimensionar la incidencia del fenómeno en el

espacio. Durante el estudio no fue necesario estudiar periodos significativamente distintos ni otras jurisdicciones.

3.2 Objeto de estudio

Decir que el objeto de estudio son las *cajas negras* en la administración pública de la PGJNL sería correcto pero impreciso, y complicaría el desarrollo de una metodología apropiada. Más precisamente se pretende transparentar dichas *cajas* mediante la documentación de las funciones existentes a partir de su estructura organizacional y conocer su relación con el funcionamiento administrativo.

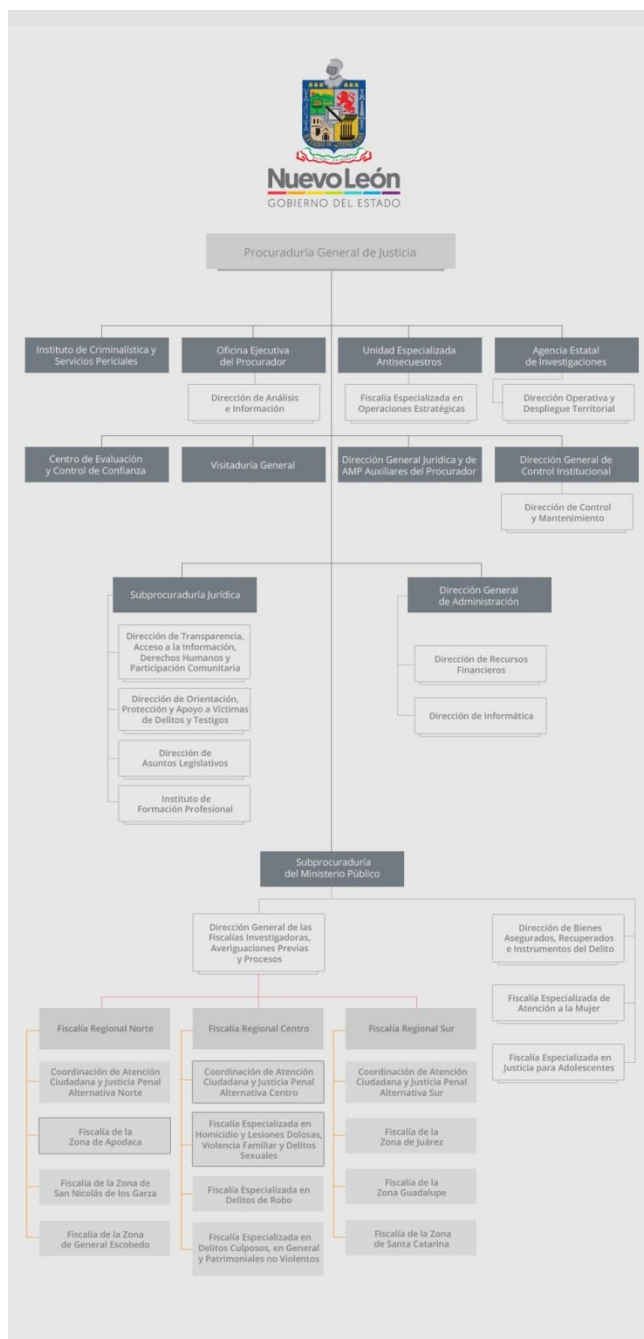
Asumir a la PGJNL como una organización, sin considerar las particularidades individuales de los burócratas que la integran sería cometer un sesgo. Se parte de la noción de que al interior de la burocracia existen estratos o grupos de intereses³⁹ que no necesariamente se ven reflejados en una unidad homogénea (departamento u oficina), por lo que el estudio por estratos desvinculados de la noción de un cuerpo administrativo es también inviable y no necesariamente representaría la totalidad de las personas involucradas en las operaciones por ser incapaz de explicar la relación que mantienen entre todos. Se sugiere que la aproximación más apropiada para abordar este objeto es mediante la noción sistémica, en donde los individuos y procesos individuales forman parte de una gran imagen general. Para tal efecto es necesario que a partir de los datos recabados se identifiquen los estratos y grupos de los que el burócrata se distingue y también documentar las representaciones burocráticas del poder reconocidas en la norma.

³⁹ Revisar el concepto de *pluralismo jurídico* (Iannello, 2015) y considerar sus implicaciones al momento de hacer su propio modelo burocrático.

A partir de esta aproximación al objeto de estudio se estima que se logrará identificar no sólo a algunos de los agentes involucrados en la operación, sino también su relación con respecto a los otros grupos y su papel en las funciones. A partir de esto, se deben identificar los propósitos de las operaciones, y estimar su relación con respecto al desempeño administrativo. Evaluar el desempeño a partir de fenómenos no reconocidos/percibidos por el burócrata puede no necesariamente ser representativo y por lo tanto un sesgo en la interpretación del fenómeno.

En el establecimiento de este objeto de estudio se cuentan con obstáculos, en donde tal vez el que merece mayor consideración es la forma en cómo se determinarán las funciones reconocidas en la estructura burocrática. Por lo que es complementario identificar no sólo las fuentes jurídicas oficiales, sino también todas las demás que se impone el mismo burócrata o son necesarias para el cumplimiento de sus labores y son impuestas por otros agentes involucrados en las operaciones.

ILUSTRACIÓN 9. ORGANIGRAMA OFICIAL DE LA PGJNL



Fuente: Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, disponible en <http://www.nl.gob.mx/dependencias/pgj/organigrama>. Consultado por última vez el 14 de julio 2016 (<https://web.archive.org/web/20160714132750/http://www.nl.gob.mx/dependencias/pgj/organigrama>). Se produce, cuando menos, una modificación el 12 de abril de 2018 a las 11:14:34 GTM mostrando un *nuevo* organigrama.

Ciertamente, la teoría precedente apunta a las fuentes de la legitimidad y la asignación de funciones, como lo haría Weber (2007) sobre los tipos de dominación o Crozier (2010)⁴⁰ explicando las dinámicas del *poder formal* en la asignación de funciones, así como con la relación con otros grupos al interior de la oficina gubernamental. Sin demeritar el importante pero escaso trabajo precedente, no se ha continuado con el estudio del cuerpo burocrático a partir de la década de los cincuenta del siglo pasado, y aún falta mucho por describir de las operaciones al interior de las oficinas gubernamentales o establecer propuestas a casos específicos.

3.3 Hipótesis

- 1 La norma vigente que describe las características de la PGJ-NL como organización político-administrativa difiere del fenómeno empírico por un prolongado *vacatio legis* extrajurídico, producto de las constantes reformas.
 - 1.1 La forma de organización incumple con el *principio de variedad requerida*, que impide tener un diseño sostenible. Aunado a lo anterior, los cambios en la ley aplicable acentúan su condición de insostenibilidad.
- 2 Los datos que podrían determinar parámetros del desempeño burocrático al interior de la PGJNL son información de difícil acceso, sesgada o discontinuada; retrasando así el desarrollo de la organización.

⁴⁰ Originalmente publicado en 1964.

3.4 Objetivos

El objetivo general de esta investigación es documentar las operaciones administrativas de la PGJNL en su función y organización de procuración de justicia, para estimar, mediante análisis y modelación, los factores que inciden en el desempeño administrativo.

Se pretende desarrollar un análisis del sistema de procuración de justicia desde su organización de la PGJNL como estudio de caso, para así estudiar su desempeño en el diseño y la relación que mantiene con el fenómeno del cual procura a su *Estado*.

3.4.1 Objetivos específicos

- 1 Explorar la información pública disponible hasta el momento sobre la procuración de justicia para los estratos estadísticos de Nuevo León.
- 2 Desarrollar un método para el análisis de la jerarquía organizacional y sus desfases con el marco jurídico vigente.
- 3 Explorar condiciones que determinen el sostenimiento de una organización a partir de su diseño administrativo.

3.5 Técnicas metodológicas utilizadas

A lo largo de la investigación, que tiene matices de exploratoria y al mismo tiempo experimental, se tomó la precaución de llevar diarios de investigación, grabaciones a entrevistas, programación de pequeñas aplicaciones (utilidades) para facilitar algunos procesamiento informáticos, el análisis de redes y otros procedimientos metodológicos menos relevantes. Dichas técnicas metodológicas se destacan en otro tipo de

investigaciones; sin embargo, al encontrar pocos antecedentes de investigación detallados en estudios burocráticos, se tomaron estas precauciones.

Se enfatizó la exploración informática con diarios de procedimientos, formatos y almacenamiento de diversas bases de datos, o hasta notas mentales después de concluir llamadas telefónicas a los departamentos de la procuraduría. Algunos procedimientos, aunque útiles y necesarios para el proceso de discernimiento, no logran verse reflejados en esta investigación, pero fueron cultivando su propio espacio en el autor.

La única información que se reserva publicar el investigador es aquella relativa a las entrevistas, toda vez que pueden conllevar a la identificación de las personas. Aun cuando la investigación no se propone explorar directamente la perspectiva individual, se realizaron diferentes entrevistas a diferentes actores, destacando la participación de procuradores pasados, otros niveles directivos, personal administrativo, dos ministeriales en funciones, imputados en proceso, entre otros. Los que pudieron ser grabados se archivaron digitalmente bajo encriptación esperando a demostrar su vida útil para posteriormente ser destruidos junto con la memoria física que los almacena.

Las condiciones en las que se dieron las entrevistas no permitían otros instrumentos que no fueran de base interpersonal, en donde la confianza y comodidad del interlocutor era vital, pues en la mayoría de los casos compartía información sensible o lo podría inculpar de algún ilícito.

Cuando menos dos entrevistas se realizaron en condiciones controladas, con un cuestionario semi-estructurado. Esta semi-estructuración fue replicándose en el resto de las

entrevistas, aunque no en todas y sin poder controlar las condiciones. La investigación no hace énfasis en los resultados obtenidos de las entrevistas, sino que éstos han servido para orientar la investigación e ir sofisticando las hipótesis.

Por lo demás, una explicación didáctica de las técnicas que se utilizaron para esta investigación se podrá consultar a lo largo del texto en la medida que va surgiendo la información. Las aportaciones técnico-metodológicas de sistemas y cibernética que se estima pueden ser de mayor interés, o que requieren un mayor reparo en los detalles encuentran cabida en los subtemas dedicados a ello, mientras que las descripciones y resultados no reparan tanto en técnicas metodológicas ampliamente conocidas (estadística e informática).

Clarificado lo anterior, el producto de investigación, puede definirse como un estudio exploratorio, experimental y *mixto*, es decir, encuentra elementos tanto cuantitativos como cualitativos; sin embargo, el lector encontrará una carga en las técnicas cuantitativas en la medida que recorre el documento. Esta investigación también pretende ser una humilde aportación metodológica en las disciplinas administrativas y politológicas, impulsado principalmente por la teoría de sistemas.

3.6 Consideraciones elementales del caso de estudio

La atención de procuración de justicia existe, continúa dando servicio, y de alguna manera se ha mantenido con cierto grado de legitimidad en la sociedad⁴¹. A razón de ello se revisó

⁴¹ Esto trae de nuevo la discusión la vieja tesis de que la (in)governabilidad se puede visibilizar desde el egreso. Como un intento por ganar legitimidad las instituciones aumentan su presupuesto esperando que (1) mejore la atención y/o (2) amplíe sus servicios de atención pública.

el gasto público federal⁴² destinado a la *seguridad pública* o *seguridad del interior* para tener nociones de la dimensión del sistema de seguridad:

GRÁFICA 1. GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO



Fuente: Elaboración propia con base en Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Consultado el 5/8/2016⁴³, Disponible para su consulta en: <http://www.hacienda.gob.mx/>. Las cifras representan miles de millones en Pesos Mexicanos.

Administrativamente, el tema de la *seguridad del interior* ha pasado por concepciones como seguridad nacional y pública, como es el caso de México; mientras que históricamente ha pasado de estar justificado de diferentes maneras, como la seguridad de los ciudadanos y su propiedad, seguridad de la sociedad y sus diferentes relaciones con la

⁴² La estadística en cuestión se le denomina *funcional* porque, en lugar de clasificar el egreso por dependencia u oficinas (que se crean y desaparecen a lo largo del tiempo e impide su análisis histórico) se clasifica por funciones como *seguridad* o *salud*.

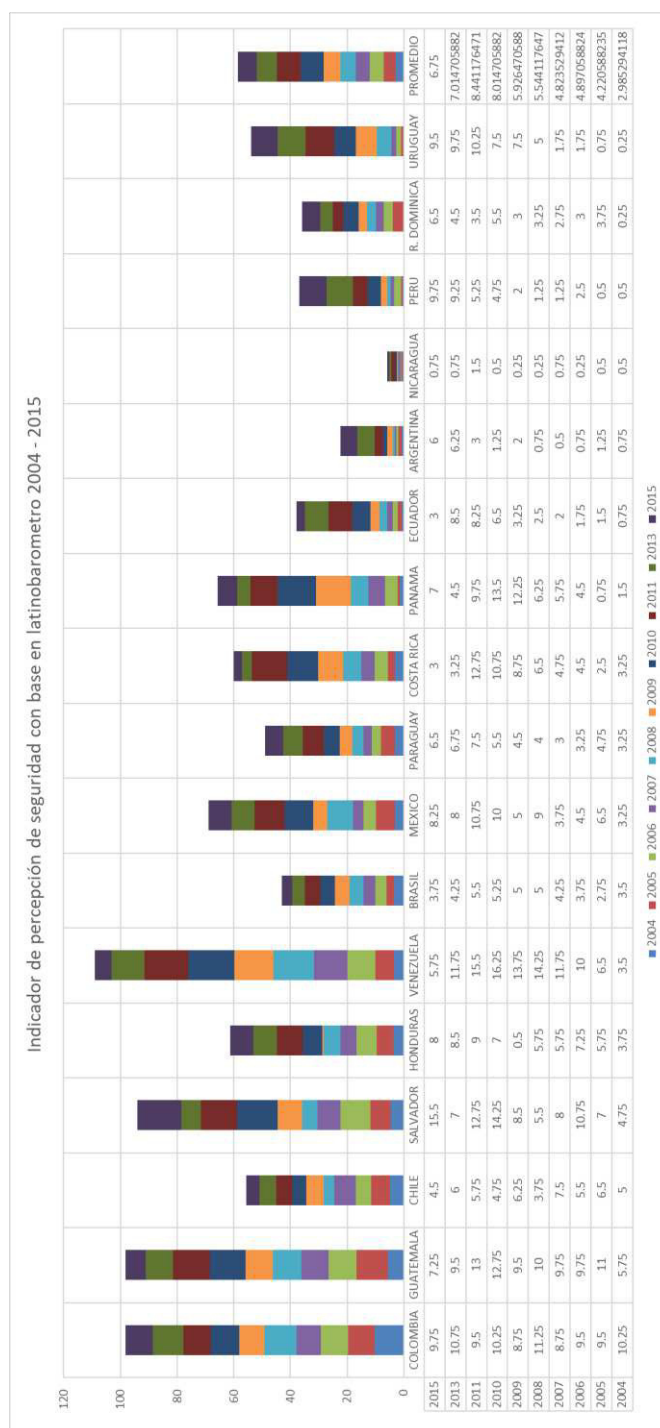
⁴³ Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo. Las cifras son preliminares para 2014 y 2015. No se cuenta con información anterior al 2007, probablemente debido a que la función de *seguridad del interior* ha cambiado de dependencias y de concepciones, motivo mismo por el cual se elige la clasificación funcional del egreso y no la clasificación por dependencias.

justicia y la percepción social del fenómeno delictivo, además de otras variantes que afectan la continuidad en la recopilación estadística (Garza, Infante Bonfiglio, & Acharya, 2017).

Lo cierto es que la *seguridad* sigue siendo una de las principales problemáticas percibidas por las sociedades latinoamericanas después de las problemáticas *socioeconómicas*, ya sea por un aumento en la violencia o por la incompetencia en el servicio otorgado, la sociedad latinoamericana demanda el servicio de seguridad y procuración de justicia. En la siguiente ilustración se hace un indicador para estimar la percepción de violencia utilizando datos del Latinobarómetro⁴⁴ con uno de sus reactivos más conocidos: *Problema más importante en el país*; en donde se suma el porcentaje de personas que indicaron problemas relativos a la seguridad en alguna de las siguientes categorías: (1) Terrorismo/guerrilla, (2) Narcotráfico, (3) Delincuencia/seguridad pública, (4) Violencia/pandillas; y se divide entre la cantidad de variables seleccionadas ($N=4$) para arrojar los siguientes resultados:

⁴⁴ Consultado el 6 de Octubre 2015. Disponible para su consulta y descarga en <http://www.latinobarometro.org> No se cuenta con información para los años 2012, 2014. Se omite España por no tener los mismos años estadísticos. Los números pueden no coincidir por el redondeo de porcentajes. La muestra varía entre 1,000 y 1,200 por país y año.

GRÁFICA 2. INDICADOR DE PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD CON BASE EN EL LATINOBARÓMETRO



Fuente: Latinobarómetro. “Problema más importante en el país”. Consultado y descargado el 6 de octubre 2015. Disponible para su consulta y descarga en <http://www.latinobarometro.org>. Los colores representan los años en orden cronológico.

Obsérvese cómo los últimos periodos, en la mayoría de los países, es más grande que los primeros periodos, esto se puede deber a una crisis generalizada en la región latinoamericana. Es de notar que los países en donde ha persistido la percepción de esta problemática son Colombia, Guatemala, El Salvador y Venezuela en donde la mayor parte del tiempo se ha mantenido por encima del promedio anual de la región, mientras que México no entra en esta categoría por tener tres periodos más por debajo del promedio: 2006 ($4.5 < 4.89$), 2007 ($3.75 < 4.82$) y 2009 ($5 < 5.92$), pero sus últimos periodos, al igual que el resto de países ha aumentado.

La violencia es un problema que está presente en la mayoría de los países (excepto Nicaragua), y se acentúa en periodos recientes, sin embargo, el lector debe recordar que en la región el fenómeno tiene diferentes matices y cumplen condiciones propias de su entorno doméstico, por lo que la hipótesis de una crisis generalizada sigue siendo hipótesis. La composición del indicador de cada país es distinta, mientras en México la categoría *delincuencia / seguridad pública* es uno de los más elevados, en Colombia la categoría *terrorismo / guerrilla* es la más significativa de las cuatro; por lo anterior, se acepta la hipótesis condicionada, ya que, a pesar de ser una problemática generalizada en la región, responde a ciertos factores locales y las condiciones sociales domésticas.

Las categorías analítico-conceptuales son, por ejemplo, las actividades criminales en colectivos organizados de los que recibe diferentes nombres dependiendo de la *naturaleza* de sus objetivos o de sus actividades *productivas* ilegales (de la Corte Ibáñez & Giménez-Salinas Framis, 2010) y de la región, así por ejemplo, se diferencia conceptualmente entre narcotraficantes, pandillas o terroristas; los primeros dedicados principalmente a la

comercialización ilegal con narcóticos, los segundos a establecer un modelo de identidad y los terceros a los objetivos establecidos por ideología política en contra de regímenes del poder formal (de la Corte Ibáñez & Giménez-Salinas Framis, 2010).

Salvo pequeñas excepciones, la problemática percibida se ha mantenido o escalado en cada país de la región de acuerdo con la información analizada, por lo que se considera que la problemática de *seguridad* surge principalmente de la percepción y no necesariamente de los sucesos violentos ocurridos (Pérez García, 2004, pág. 10). Así, a pesar de que los sucesos violentos decrezcan, se mantengan o incrementen, la percepción de seguridad en la sociedad ya ha sido afectada y el indicador puede mantener su tendencia.

Por lo anterior, en México se han diseñado instrumentos estadísticos a razón de la última crisis de seguridad, uno de los principales es elaborado y aplicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) llamada Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)⁴⁵, impulsada principalmente por el Senado de la República y órganos internos del INEGI, que originalmente era un instrumento más modesto de levantamiento por periodos cortos, pero con un muestreo representativo a nivel de entidad federativa. Actualmente ha disminuido el periodo de levantamiento (anual) y la representatividad sigue siendo la misma, por lo que realizar análisis en estratos más locales se complica por la incertidumbre estadística (muestreo).

Las capacidades de este instrumento para aportar a la estrategia de seguridad a nivel local/municipal son muchas, pero su muestreo no permite hacer inferencias en ese nivel. En

⁴⁵ Consultado el 6 de octubre 2015. Disponible para su consulta y descarga en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/>

la *Primera Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia*, organizada principalmente por el INEGI y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Ruíz (2012) presentó un ejercicio estadístico en donde los datos (simulados) del ENVIPE, con representación municipal en Aguascalientes podrían georreferenciarse y permitían la estratificación del delito por sectores de la ciudad, mientras que cruzando con otras bases de datos como el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) se podía establecer un claro vínculo entre delito y variables que incidían en el fenómeno como cierto tipo de negocios (robo y casas de empeño; o robo de autopartes y talleres mecánicos).

El único estrato que podía competir en asistencia a la conferencia con los académicos eran los funcionarios y administradores públicos; y a lo largo de la conferencia se fueron confirmando las limitantes que presentaba el estudio del fenómeno y del importante papel de los administradores públicos de diferentes áreas. En primer lugar, por tratarse de un fenómeno con un capital político, mediático y electoral altamente explotable, provocan que el fenómeno se encuentre constantemente en la *agenda política*, que en la región latinoamericana es sinónimo de *reforma*; esto trae consigo la construcción de una serie de conceptos y teorías que se han formado tanto en academia como por sociedad civil y organizaciones varias.

La *seguridad* fácilmente pasa a ser un tema relevante en soberanía alimentaria bajo el denominador de seguridad nacional, al igual que el terrorismo, que es usado políticamente para referirse a fenómenos que amenazan al *Estado-nación*. Mientras que la *seguridad pública* tiene similitudes con nociones como la *seguridad ciudadana* (Dammert,

2004) o la *seguridad humana* (Peña Razo, 2011) que se concentran en fenómenos delictivos de impacto social, en donde muy pocos logran escapar esta categoría. Lo cierto es que la figura de la *seguridad nacional* puede trascender a otros campos como la seguridad social, alimentaria, vial o de privacidad de la información; así la necesidad de abandonar el absorbente concepto de *seguridad nacional* se volvió una medida administrativa pertinente.

En segundo lugar, la efervescencia producida por el fenómeno en épocas recientes no logra ser respondida por la administración pública con la misma intensidad, y limitada por las distintas fuerzas políticas, en donde destaca la ausencia de transparencia, acceso público, rendición de cuentas y principalmente protección de datos personales; se está ante un caso de estudio en donde existe falta de coordinación administrativa por cuestiones de carácter político, así como por una incompatibilidad en la información recabada a modo de *criptología* para burócratas; al mismo tiempo es una información sumamente valiosa, compleja y con capital político-mediático.

Existen esfuerzos por superar estos límites con metodologías estadísticas (Vision of Humanity, 2011; Ruíz, 2012; Organización Mundial de la Salud & Organización Panamericana de la Salud, 2002; Dugato, De Simoni, & Savona, 2014), la estandarización estadística de los delitos (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015) o incluso la demanda de gobiernos más representativos en aras de la coordinación político-administrativa sin distinción de partido con la reciente oleada de figuras políticas *independientes* (apartidistas) en México. Sin embargo, la información pública en México disponible sobre el fenómeno delictivo y su percepción es de unos pocos y rara vez es utilizada para la elaboración de planes.

Estos límites metodológicos propios del objeto de estudio no fueron razón suficiente para desviar la atención, pero sí para hacer cambios en la selección del caso. Actualmente se cuenta con la capacidad técnica para la detección del fenómeno delictivo y la percepción de seguridad en periodos cortos de significancia local, estatal y federal que podrían orientar ejes vitales de las estrategias de seguridad. Sin embargo, la obtención y posesión de este tipo de datos es cuando menos costosa, peligrosa, ilegal o políticamente incorrecta.

La vía usual para la obtención de datos por parte de la academia es mediante estimaciones o datos *proxy* de fenómenos administrativos como las detenciones, la naturaleza de las denuncias o el análisis de las características sociales de los reportes oficiales. Este tipo de información no permite su análisis para estratos locales y tiene un grado de incertidumbre en función de la falta de denuncias por delito cometido, entre otra serie de inconvenientes. La otra fuente de información la proveen los *Censos de Gobierno* del INEGI, el interés de esta investigación está en el Censo Nacional de Procuración de Justicia; sin embargo, a pesar de que se requiere de conocimiento jurídico-penal para la interpretación de los datos, lo cierto es que se detectan inconsistencias que serán abordadas en el capítulo dedicado al análisis de datos.

El otro tipo de información sólo se puede acceder por la vía política y su vinculación con la academia mediante redes de investigación y redes políticas. Generalmente es restringida para los miembros de proyectos y es publicada sólo aquella que sobrevive a los filtros editoriales, mediático-políticos y académicos. Este tipo de proyectos está restringido en función del interés político. Es el caso de la *Oficina de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y*

Justicia y muchos otros convenios entre la academia y organismos públicos. Para ilustrar esta práctica el mismo documento de Dugato, De Simoni & Savona (2014) se lee a pie de página de la portada que la obra está destinada a ser de *uso interno*. No es de difícil acceso una vez sistematizada y analizada, pero la gran mayoría no permite que se repliquen los estudios por ser información clasificada, de difícil acceso o políticamente negativo poseer, por lo que explorar esta vía requiere empoderamiento social en el investigador.

Lo cierto es que durante la revisión bibliográfica y reuniones sobre el tema se percibe un genuino interés por parte de la academia, estando o no en colaboración con organismos públicos, por hacer aportaciones interesantes y soluciones prácticas y económicas; sin embargo, el cuerpo político no responde con el mismo arrebato. Es aquí en donde comienza una serie de hipótesis propias y compuestas, como la relación administración pública-grupos criminales (Bailey & Taylor, 2009) o la rigidez de las *costumbres administrativas*.

Que también aquellos indicios de información delictiva se pierden con el tiempo al no contar con un área dedicada a la *memoria institucional* o la falta de transversalidad de los cortes estadísticos. La información que reciben los gobernantes, con la cual se toman decisiones políticas, es capaz de tecnificarse y mejorar los tiempos de respuesta. Que la falta de atención oportuna y costo-eficientes está limitada por la rigidez administrativa que supone la unión entre política y administración.

Se reconoce que estas hipótesis no pueden tener el mismo tratamiento en distintos escenarios como el europeo en donde existe una separación más fuerte entre la

administración y la política o el estadounidense en donde el rendimiento político que supone la información estadística y de seguridad (nacional e interna) es mucho más valioso. Incluso llega a ser necesario hacer distinciones entre los diferentes países, entidades de la república o municipios en función de las particularidades como la legitimidad del gobierno o los intereses políticos, es decir, es un tema que debe ser abordado por las nociones de *Estado*.

CAPÍTULO IV. La procuración de justicia en Nuevo León

El Estado Libre y Soberano de Nuevo León, como una entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos jurídicamente reconocida, cuenta con tres poderes similares a los federales: ejecutivo, legislativo y judicial⁴⁶. Es incorrecto suponer que estos tres poderes son inferiores o superiores a los federales, ya que por una reforma en diciembre de 1999 al artículo 115 de la constitución política de México se le reconoce a las entidades federativas y ayuntamientos como *orden de gobierno*⁴⁷, pasando de estar jerárquicamente por debajo a la federación a un plano distinto, ni superior o inferior, jurídicamente es *otro* orden.

En la ejecución de la política, la norma y la práctica gubernamental (administrativa y legislativa cuando menos) es distinta de lo que se infiere con la tesis sobre los *órdenes de gobierno*, el poder federal *de facto* es suficiente como para que el gobierno de la entidad no contravenga el pacto y dar una orientación más homogénea y jerarquizada entre todas las entidades federativas; de la misma manera la coexistencia de estos poderes no es equilibrada y favorece al poder ejecutivo, o algunas entidades federativas sobre otras en el *juego* político.

Esta condición, que tiende a la disparidad entre la norma y la práctica, ha persistido, pero al mismo tiempo ha sido resistente a reformas *reparadoras*, por lo que se podría considerar que el sistema político mexicano es estable, estructural, y al mismo tiempo

⁴⁶ Tanto la constitución política de Nuevo León de 1849, la de Nuevo León y Coahuila de 1857, y la del 1874 se consideraba un cuarto poder: Poder Electoral. Para 1877 el legislativo abroga el poder Electoral, pasando a ser un *derecho* contemplado constitucionalmente (Ortega Ridauro & Márquez Rodríguez, 2005).

⁴⁷ Una revisión más profunda de las reformas del artículo 115 de la Carta Magna en diciembre de 1999 puede consultarse en Fernández Ruiz, Valencia Carmona, & Pérez López (2001).

dinámico. De la *dinámica* se problematiza el *diseño del sistema*, como por ejemplo, la existencia de 33 códigos penales vigentes en el territorio mexicano; así, se presentan los esfuerzos de homologación y homogenización como una corriente político-legislativa interesante en la historia de México, siendo el Código Nacional de Procedimientos Penales⁴⁸ un fenómeno sin precedentes, pues ha sido un intento significativo por establecer normas únicas en lugar de la diversidad que supone el sistema anterior. Sin embargo, de manera incongruente y al mismo tiempo que se esfuerza por *homologar*, el cuerpo legislativo sanciona y pena el comportamiento social fuera de los códigos, en leyes especiales. Este ejercicio por reducir el pluralismo jurídico merece ser discutido en el marco de la sustentabilidad social y la viabilidad de la doctrina federalista⁴⁹.

Desde la tradición jurista en México, se les reconoce a dichos movimientos de homologación y homogenización como *movimientos codificadores*, que tienen por fin hacer compendios de las leyes que son consideradas como parte de una materia, producto de la división general del derecho. Ahora bien, cuando se *codifica* se está ante un proceso que contempla tanto reforma, adición y derogación de disposiciones; igualmente es el momento para que los legisladores contemplen el *medio jurídico* en el cual se van a reproducir las leyes; clausurados operativamente (Luhmann, 2010; 1996), consideran la *viabilidad política* de poner presión a disposiciones de otros órdenes y jerarquías; es aquí donde se

⁴⁸ Conocido en etapas tempranas del proyecto de ley como código único de procedimientos penales. Sin embargo, el documento final no impide la creación de códigos de procedimientos penales distintos o complementarios al nacional, siempre que éstos no contravengan las disposiciones del decreto expedido por el Congreso de la Unión o Congreso General.

⁴⁹ El investigador, junto con el comité que dirige este documento se dio a la tarea de publicar dicho análisis en Garza, A., Infante Bonfiglio, J. M., & Acharya, A. K. (Enero-Abril de 2017). Una visión sistémica de los retos de la administración de la seguridad pública en México: clasificación de la información sociodelictiva. Espacios públicos, XX(48), 105-125. Recuperado el 11 de Febrero de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/676/67652755006.pdf>

distinguen las más recientes *codificaciones jurídicas* en materia penal: un proceso mediante el cual se integran, desechan y redefinen procesos y tipos penales en aras de una congruencia con el resto de entidades y el orden federal, o simplemente *sistema político*.

Desde el análisis histórico, la tradición *codificadora* en distintas sociedades y tiempos, destacan documentos que compilan una diversidad de normas con un *sentido teleológico* general que considera bienes jurídicos, derechos, obligaciones, ofreciendo un marco y *medio jurídico*⁵⁰. La existencia de *códigos* como una expresión de *acción comunicativa*, principalmente los que son escritos, están presentes a lo largo de la historia de las civilizaciones humanas y de ello deviene o son producto de la *división general del derecho*.

La *división general del derecho* comienza con la distinción entre el derecho público y privado, así como una ramificación que en la práctica explica la existencia del *ámbito penal, civil o mercantil*, por ejemplo; pero al mismo tiempo la sola consideración implica la existencia de una norma que le corresponde legislar a la sociedad doméstica y otra que está más allá de su capacidad. La diversificación de las normas, pactos y acuerdos entre las dinámicas humanas tiende a *codificarse* siempre con el sentido consuetudinario, es decir, implícitamente de observancia general, tradicionalmente gracias a un lenguaje común ente los obligados.

Históricamente, Nuevo León ha ido complejizando sus normas desde la colonización de sus tierras, es decir, a partir de su justificación como *Estado* y la

⁵⁰ En esta acepción de *medio jurídico* apegado a la noción de *proceso* o *debido proceso*.

constitución de una jurisdicción y la apropiación de territorio por una sociedad que desarrolla una identidad. Como sugiere la revisión de *antropología política*, la forma en cómo se ha estructurado el derecho va a la par de la presencia demográfica y la delimitación del medio y naciones (*otredad*); así el conflicto y dominación van construyendo y complejizando el derecho que merece ser escrito y reconocido por los miembros. Desde un inicio con las *Leyes de Indias* (1680), que daba sentido a la forma de organización en los pueblos que habitaban en Nuevo León; pero las *Leyes de Indias* no representan derecho constitucional (Ortega Ridaura & Márquez Rodríguez, 2005) como se observa actualmente, sino que se componen y coexisten con diversas figuras normativas, que en conjunto darían sentido a lo civil, penal o administrativo.

En Nuevo León, con respecto al *movimiento codificador*, hasta 1869 bajo la gubernatura interina de Trinidad de la Garza Melo, se hace evidente la urgente necesidad de contar con un *código* civil, penal y de procedimientos ante la dispersada normatividad (Ortega Ridaura & Márquez Rodríguez, 2005, pág. 100), pero no uno administrativo. Jurídicamente encuentra múltiples beneficios tener, cuando menos la cuestión administrativa-pública, *codificada* o aglomerada, para el correcto ejercicio de la administración; no solo para clarificar la forma, funciones o puestos, sino que la ley es también una herramienta del ejercicio civil para conocer la forma en cómo se estructura y dinamiza el gobierno. Es de mencionar que la gran mayoría de casos de entidades federativas en la actualidad (excepto Yucatán), no cuentan con *códigos* administrativos-públicos, sino que se les reconoce con otros nombres y otras categorías jurídicas para la

clasificación y jerarquización de la norma, reconociéndoles en México el nombre de *Leyes Orgánicas*.

En la práctica social de Nuevo León no existe un *código* de derecho administrativo-público como tal, sin embargo, como se mencionaba, se le reconoce con carácter de *Ley Orgánica* a una diversidad de disposiciones, igualmente codificadas, ramificadas y jerarquizadas, de la que emanan una diversidad de normas y reglamentos jerárquicamente inferiores, que dan explicación a las funciones de puestos, departamentos, así como las dinámicas que se reconocen con carácter de *obligatorio*, representando este *sentido teleológico* constitucional. De las disposiciones más generales es frecuente encontrarlas en leyes como la *Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León* (en adelante, LOAP-NL) o las *Leyes orgánicas de la administración pública municipales* de cada entidad federativa.

El *medio jurídico* de la LOAP-NL está principalmente provisto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León vigente, que establece las particularidades de la configuración del sistema político (tres poderes) en donde el titular de poder ejecutivo de la entidad lleva por título *Gobernador*, y tiene a su cargo el despacho de los asuntos públicos mediante la administración, a diferencia del legislador que lo hace mediante la elaboración de leyes y la gestoría de demandas ciudadanas⁵¹. El gobernador administra la atención de los asuntos de *interés público* que no estén reservadas para el

⁵¹ El legislador también puede ejercer gobierno mediante su facultad de gestionar las demandas ciudadanas que le confiere la constitución del estado a su congreso en el artículo 63, fracción XII Constitucional de Nuevo León [Periódico Oficial del Estado (en adelante, POE): 28 de diciembre 2016]. Esta gestión solo es lícita si se atienden las demandas de los ciudadanos de Nuevo León.

poder legislativo o judicial, salvo en los casos que previene la ley⁵²; aunque los criterios para establecer qué o quién es *Ejecutivo*, *Legislativo* o *Judicial* pueden ser a partir de lo (1) orgánico, es decir, dependiendo del actor que lo emita será clasificado como ejecutivo, legislativo y judicial; (2) formal, remite a la forma o al procedimiento del acto; o (3) material, cuando se determina por la naturaleza del acto (Martínez Morales, 2004).

A pesar de que en muchas disposiciones se faculta al *Gobernador* el despacho de diferentes asuntos, y por diferentes medios, las bases principales de las cuales parte la configuración de las oficinas gubernamentales de Nuevo León dimanaban inicialmente de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*⁵³, así mismo de la *Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León*⁵⁴ por lo que se podría considerar como la razón por la cual no debe ser tratado como un *Código*, pues el corpus de la materia radica en dos textos jurídicos de distinta (o igual) jerarquía. Las dependencias centralizadas⁵⁵ que se le reconocen al titular del ejecutivo en la ley orgánica anteriormente citada son quince (15) y están mencionadas en el artículo 18, siendo en su fracción IV

⁵² En este sentido Bobbio, Matteucci, & Pasquino (2007, pág. 168) hacen una importante anotación sobre la comprensión weberiana de esta falta de sustento al señalar: “En un sistema legal-burocrático no le basta al líder con derrotar a los demás líderes en la contienda electoral, sino que debe también supervisar la actuación de la b. (*burocracia*) en cuyas manos está el ejercicio cotidiano de la autoridad. El control de la b. ha vuelto particularmente difícil el hecho de que el que detenta el poder se encuentra en la posición de un diletante en comparación con el funcionario que puede explotar la propia competencia técnica y aprovechar el secreto de oficio para rechazar las inspecciones y los controles”. Por lo que la principal labor del poder *Ejecutivo* en sistemas políticos que le favorecen con respecto a los otros poderes, se concentra en el manejo de la burocracia.

⁵³ Última reforma consultada publicada en el POE con fecha 1 de mayo 2009.

⁵⁴ Última reforma consultada publicada en el POE con fecha 6 de abril 2016.

⁵⁵ Clasificación del derecho administrativo mexicano devienen de los conceptos y términos principalmente del artículo 90 de la *Constitución política* de México y del artículo 3 de la *Ley orgánica de la administración pública federal*, distinguiendo entre dependencias centralizadas, desconcentradas y paraestatales (descentralizado, empresas de participación estatal y fideicomisos).

donde se constituye la *Procuraduría General de Justicia* (en adelante, PGJNL), objeto de estudio de la presente investigación.

Por lo anterior, la PGJNL se constituye como una dependencia de la administración pública centralizada, es decir, que bajo los cánones establecidos esta entidad no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, sino que existe gracias al *mando unificado* del Gobernador y el despacho de los asuntos que le son atribuidos por ley al puesto: como la facultad de nombramiento para los puestos de *Secretario de Estado*. Siendo que en el caso particular de la PGJNL, para el nombramiento de su titular debe mediar la aprobación del Congreso de Nuevo León, de acuerdo con el artículo 87, de la Constitución de Nuevo León⁵⁶ en donde le reconoce con el nombre de *Fiscal General*, y no *Procurador*, que es nombrado así por herencia de antiguos medios jurídicos y sentir popular.

Esta sola definición cumple con los cánones del derecho administrativo y a muchos puede explicar su constitución y funcionamiento, sin embargo, de acuerdo a los objetivos planteados vale la pena cuestionarse si estas funciones que se le atribuyen al gobernador son las únicas encaminadas a la procuración de justicia, es decir, cuestionar la existencia de las atribuciones que se autoasignan las personas que son gobernadores o burócratas de la entidad en cuestión, o incluso las atribuciones que la sociedad civil le asigna a dichas dependencias y puestos mediante la ley.

La sola diferencia entre las asignaciones atribuidas por ley y las que se reconoce a sí mismo el burócrata puede significar la falta de congruencia entre el *Estado de derecho* y la

⁵⁶ Última reforma consultada publicada en el POE con fecha 1 de mayo 2009.

práctica consuetudinaria como fuente del derecho, siendo que se verá reflejada en el desempeño de la entidad o bien como es entendida por la sociedad civil que percibe e interpreta el poder formalizado. Por lo anterior, se invita al lector a no asumir que la norma es vigente, o que la sola mención justifica la existencia de entidades, sino que es un punto de partida de que al menos, en la conciencia del legislador que promueve la ley, existe dicho constructo, aun cuando ésta no representa lo que en realidad sucede.

Argumentos a favor de la vigencia y congruencia interna del corpus legal está en que el nombramiento del titular de la PGJNL es dispuesto por el Gobernador, al menos en la formalidad que requiere la burocracia del nombramiento; argumentos en contra, el hecho de que poco se conoce de los acuerdos y relaciones de poder previos al nombramiento que, probablemente, se den en los periodos electorales y puedan corresponder a fuentes distintas del poder real del Gobernador, es decir, que bien uno o varios grupos de poder, o el poder legislativo extendiéndose en sus facultades de *jure* por solo significar un *agente político de facto*, puedan influir en el nombramiento del titular de la PGJNL, alejándose cada vez más de la noción de dependencia *centralizada*.

Es de mencionar que las particularidades de la PGJNL radican en su cercanía con los tres poderes, aun cuando jurídicamente dependa del ejecutivo y sean considerados una dependencia definida como *centralizada*; su estrecha vinculación con el poder judicial es evidente, además de que estos funcionarios en sus actividades laborales cotidianas están constantemente vigilando el *Estado de derecho*, de ahí la influencia también del poder legislativo. Así, aunque por las imposiciones que otorgan los paradigmas del derecho administrativo orienten a señalar que la PGJNL no cuenta con personalidad ni patrimonio

propio, lo cierto es que tanto el organismo como los burócratas que le dan vida, se encuentran en la delgada línea que separa a los poderes, dándole esa propiedad borrosa que solo los burócratas de dicha entidad viven.

La PGJNL se constituye gracias a la fracción IV del artículo 18 de la *Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León*⁵⁷, por el marco que establece desde el artículo 87 constitucional de Nuevo León⁵⁸ reconociéndole una propiedad distinta de las dependencias centralizadas (secretarías) por el nombramiento y su vinculación con el poder legislativo en dicho proceso. Igualmente, es de mencionar que desde el artículo 17 de la ley orgánica del estado⁵⁹, al gobernador se le faculta a expedir una reglamentación para el funcionamiento interno de las dependencias centralizadas y que para la PGJNL debe mediar, antes que cualquier reglamento interno, una *Ley orgánica de la procuraduría general de justicia del estado de Nuevo León*⁶⁰ a cargo también del poder legislativo, una más de sus particularidades como dependencia supuestamente *centralizada*.

Por experiencia, se puede evidenciar también *respeto* en el legislador ante los demás *agentes políticos* de su medio, es decir, ante la discusión de una posible iniciativa de reforma a la legislación administrativa se ve, probablemente más que en cualquier otro campo de la legislación, un diálogo con los titulares del poder ejecutivo en turno (*cabildeo retrógrado*). El proceso de asesoramiento legislativo y personal de técnica legislativa, por su tradición académica presenta una disposición conservadora, y así delimitan una frontera de la dinámica estatal de acuerdo con los cánones jurídicos predominantes en su formación;

⁵⁷ Última reforma consultada publicada en el POE el 6 de abril 2016.

⁵⁸ Última reforma consultada publicada en el POE el 28 de diciembre 2016.

⁵⁹ Última reforma consultada publicada en el POE el 6 de abril 2016.

⁶⁰ Última reforma consultada publicada en el POE el 11 de mayo 2016.

aún con todo lo anterior, la configuración de cómo se construye la norma administrativa en torno a la PGJNL, como con otras dependencias de la *administración pública centralizada*, tiende a estar sujeta al poder legislativo. El poder legislativo se ha (auto)facultado constitucionalmente⁶¹ sus funciones a la fecha en el artículo 63, con cincuenta y dos (52) fracciones, sin considerar a la figura de *diputación permanente*; en comparación de las veintiocho (28) fracciones que le otorga al Gobernador en un artículo 86 de equivalente jerarquía constitucional. Habría que considerar la clasificación del sistema político neolonés, tradicionalmente considerado como *presidencialista* (o con carga predominante ejecutiva), y dar cuenta de la *expansión* de las facultades legislativas y su influencia sobre diversos procesos trascendentales de la configuración administrativa y de su funcionamiento, permítaseme sugerir que el sistema político de Nuevo León es cuasi-parlamentario, con un poder legislativo acompañado de una auditoría enfocada a la administración pública (*Auditoría Superior del Estado*). En el caso particular de la PGJNL, la *influencia legislativa* está principalmente concentrada en proveer un marco jurídico y procurar el orden político; los *agentes políticos* que controlan la dinámica de la legislación penal, de seguridad, justicia y penitenciario, tienen una alta influencia ejecutiva (administrativa) en órdenes jurídicos nacionales y supranacionales.

A diferencia de las dependencias *centralizadas*, principalmente reglamentadas por la *Ley orgánica de la administración pública del estado*, la PGJNL cuenta con una ley orgánica propia, similar a la dinámica que se da con la ley orgánica de nuestra Casa de máximos estudios (UANL), que a pesar de contar con autonomía reglamentaria interna,

⁶¹ Última reforma consultada publicada en el POE el 28 de diciembre 2016.

debe mediar una ley orgánica particular de la entidad que delimita los aspectos generales de su administración y funcionamiento, y que como se comenta, se debate legislativamente, no administrativamente.

Es necesario que se mencione lo anterior, ya que no hay evidencia que sostenga la idea de que la PGJNL es parte de la *administración pública centralizada*, como se fundamenta en el derecho administrativo desde la *Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León*⁶²: otro elemento es el cuerpo jurídico que se forma cuando se mencionan las facultades de la *Secretaría de Administración*, que tiene por fin “administrar los recursos humanos, materiales, y servicios que requiere la Administración Pública del Estado...” en su fracción V, particularmente reformada el 6 de abril del 2016, señalado que la PGJNL y la *Secretaría de Seguridad Pública*, podrán celebrar contratos de recursos humanos, adquisiciones de recursos materiales, equipo informático, sin que medie la *Secretaría de Administración*; lo que pone en duda la supuesta falta de personalidad jurídica y patrimonio propio de una dependencia formalmente reconocida como *centralizada*, y la tendencia de esta administración en acelerar su cambio.

Por otra parte, desde la *Ley de seguridad pública para el estado de Nuevo León*⁶³ en el capítulo sexto que norma sobre la información de seguridad pública, su sección segunda se conceptualiza el *Sistema Estatal de Información para la Seguridad Pública (SEISP)* que se compone, entre otras muchas cosas, de la información de los burócratas y los procesos de la PGJNL, donde el artículo 60 señala que el sistema deba mantener “...los más estrictos

⁶² Última reforma consultada publicada en el POE el 6 de abril 2016.

⁶³ Última reforma consultada publicada en el POE el 26 de octubre 2016.

principios de confidencialidad y de reserva”, evidenciando cada vez más su *clausura*⁶⁴ con respecto del resto de la administración y poderes del *Estado*.

A lo largo de la investigación se han tenido dos dependencias encargadas del cuidado de la nómina y de otros aspectos relativos a la eficiencia en recursos humanos, materiales y servicios gubernamentales de la *administración pública centralizada*; inicialmente el marco jurídico facultaba a la *Secretaría de finanzas y tesorería general del estado* el cuidado de la nómina, que para mayo del 2016 esa responsabilidad fuese asignada a la recién creada *Secretaría de Administración* por iniciativa del gobernador de origen apartidista, con la misma confidencialidad y secretismo con el que presentan los datos y actividades patrimoniales ante ambas dependencias, la PGJNL y la *Secretaría de Seguridad*, también con un marco jurídico que ampara la práctica de secretismo.

Uno de los elementos discursivos en la arena política ha sido la protección de los burócratas dedicados a la seguridad y la justicia por simple exposición en el medio, es decir, justificando que al hacer pública la información personal puede ponerlos en una situación de vulnerabilidad ante los criminales u organizaciones criminales, así mismo para los que se encuentran actualmente en proceso dentro de estas dependencias, vulnerando no sólo su seguridad sino su dignidad; son considerados *datos sensibles*. Los *derechos humanos* en términos de *privacidad, protección de datos y rendición de cuentas* encuentran terreno fértil de debate en esta parte de la administración; para casos prácticos está la censura de la nómina; o falta de acceso a información sobre denuncias pues media el principio de presunción de inocencia; el desconocimiento de grandes porciones del sistema

⁶⁴ Véase Rodríguez M. & Torres (2003).

penitenciario o de la impartición de justicia para garantizar la integridad personal de los burócratas que laboran con esta sociedad criminal.

Todo lo anterior ha despertado en la investigación la hipótesis de que no solo los gobernados se sienten separados de la noción de Estado, sino que la *otredad* entre potentado y gobernado también se expresa desde el primero, es decir, la administración pública es autopoiética, estableciendo una diferenciación con el cuerpo social en aras de la operacionalización de sus funciones, explicaciones sencillas de una sociedad compleja.

Se comienzan a delinear la *otredad* desde el gobierno, por ejemplo, en el artículo 22 de la *Ley orgánica de la administración pública de Nuevo León*, se dice que se constituye y se faculta el despacho de 17 asuntos en representación del *ministerio público* a cargo de la Procuraduría General de Justicia Nuevo León.

El *ministerio público* es una noción abstracta, es reconocido en el derecho vigente como una institución, un *sentido teleológico* en la procuración de justicia, al mismo tiempo que es distinta de la procuraduría, siendo de interés público y civil permanente. A nivel federal se observa que mediante la *Ley orgánica de procuraduría general de la república*⁶⁵, que regula a la Procuraduría General de la República (PGR) (entidad homónima, distinta y no jerarquizada de *jure* de la PGJNL), menciona la existencia del *ministerio público federal* y le asigna a éste atribuciones, al punto que desde su articulación plasma dos entidades distintas pero relacionadas (artículo 1): el procurador general y el ministerio público; sin embargo, es el procurador general quien presidirá al *ministerio público* (artículo 2), siendo

⁶⁵ Última reforma consultada publicada en el DOF el 18 de julio 2016.

éste un organismo que tiene una serie de funciones (artículo 4) en un articulado distinto al de la PGR (artículo 5).

Ahora bien, la *Ley orgánica de la procuraduría general de justicia de Nuevo León*⁶⁶ es muy distinta en la separación de funciones del procurador y del ministerio público. La primera diferencia que llama la atención es que en la local solo reconoce la existencia de un *único* ministerio público “indivisible” (artículo 5) y tiene una definición más detallada:

ARTÍCULO 6.- El Ministerio Público es la institución que tiene como fin, en representación de la sociedad, dirigir la investigación de los delitos y brindar la debida atención y protección a las víctimas; perseguir a los posibles responsables de los mismos; ejercer ante los tribunales la acción penal y exigir la reparación de los daños y perjuicios; intervenir en asuntos del orden civil, familiar, penal y de adolescentes infractores en los casos en que señalen las Leyes; efectuar las intervenciones que le correspondan en materia de extinción de dominio y realizar las demás funciones que los ordenamientos jurídicos establezcan.

Por lo que el ministerio público, desde la visión del legislador local, es una entidad que emana de la sociedad y se concentra específicamente en asuntos de carácter punitivo del que el interés público tiene prioridad en perseguir y velar por la reparación de daños y perjuicios de manera permanente. Da la impresión de que el *ministerio público*, único o no, es producto de las sociedades desde donde dimana, y que se configura a razón de ésta(s); da la impresión de que se trata de un sentido moral reconocido en códigos de conducta generalmente aceptado.

⁶⁶ Última reforma consultada publicada en el POE el 11 de mayo 2016.

El término *ministerio público* tal vez encuentra su origen del latín postclásico *ministerialis*, de uso en el Sacro Imperio Romano en el siglo XII, de lo que no extraña la existencia de un equivalente en alemán *ministeriale* o *dienstmann* que en su función social parecía al *armígedo* o *escudero*, en algunos casos similar al *caballero*, quien era encargado de asistir y cuidar de una entidad soberana y noble. Inicialmente se trataba de un tipo de categoría en donde se tenían las responsabilidades del *caballero* como el cuidado de la cristiandad y la propiedad soberana, pero sin libertad o de soberanía limitada, haciéndose llamar a sí mismos *milites*, generalmente asociado a ser un plebeyo con responsabilidades y algunos beneficios a razón de las funciones que requerían ser atendidos por la soberanía, la cual preservaba, como la retención y el cuidado de las tierras en el sistema feudal o la función de escribiente de ciertas diócesis y cortes (Freed, 1987); cierto es que parece que estos modelos y definiciones se expresaban de diferente manera en distintas regiones europeas, incluso habiendo una separación de las jerarquías sociopolíticas de la época, existiendo una escala de facultades entre el *ministerial*, el *caballero* y el *noble* entre el siglo XII y XV en diferentes partes de Francia y Alemania (Freed, 1987).

Es decir, el término encuentra su origen cuando la soberanía no era reconocida como dimanada del pueblo, sino bajo el modelo feudal; así el ministerial parecía ser esta persona que, siendo plebeyo (carente de soberanía), se encontraba en una posición privilegiada a la que se le tenía una responsabilidad con respecto de la soberanía del cual dimanaba su nombramiento, como parte y a la vez conservador del patrimonio de éste; usualmente sintetizado como un *noble* o *caballero* que no es libre o sin autonomía. La dirección y sentido de las acciones y labores *ministeriales* se definían en función de la

entidad soberana que le da vida o justifica la existencia del puesto, encontrando mucha similitud a las nociones de *burócrata* contemporáneas.

De uso más contemporáneo, *ministerial* es uno de los elementos clave del modelo weberiano para poder diferenciar entre el tipo puro de dominación legal de la patrimonial, y consiste en saber si la selección de funcionarios es libre o si entre sus funcionarios están presentes los *ministerialis* (Weber, 2007, págs. 72-77), apelando a la noción de servidores que sus labores están en función de una entidad soberana y libre (legal) a diferencia de su condición servil no-libre (patrimonial), como si éstos últimos fueran parte o una extensión de patrimonio que permite el crecimiento y la conservación de la soberanía. Es fácil llegar a pensar en servidumbre como el medio por el cual se expresa la burocracia patrimonial, sin embargo, la relación de servidumbre no es del todo clara en el hecho social contemporáneo o en las imposiciones jurídicas.

Por lo que el *ministerial público* (en repúblicas democráticas) se puede conceptualizar contemporáneamente como este funcionario-patrimonio de la soberanía popular, que por su dimanación se encuentra en función y virtud de éste; aun cuando una definición jurídica pueda diferir. Quedando la procuraduría como la entidad que ejecuta la acción punitiva del *estado* que requiere el *ministerio público*.

Justo como sucede con el estudio de Freed (1987), los términos para los puestos (p. ej. *ministerialis*) no necesariamente determina sus funciones públicas, ni su estatus social, pero permanece con un sentido general en diferentes sistemas políticos, así en el presente caso las diferencias entre ministerio, secretaría y departamento administrativo, varía de una

zona a otra y su jerarquización no es universal a pesar que el uso del título, puesto o término sean de uso extenso en diferentes regiones del mundo, es decir, no es lo mismo un *ministro* en México que en Inglaterra o que en Chile.

El *ministerio público* no es un término de uso común, siendo que es cada vez más frecuente la separación del *ministerio público* y una *secretaría / departamento / fiscalía* que está dedicada a *encarnar* al primero; es el ministerio público como este elemento *extraterrenal* del que nos hablaba Dubet (2013) en la institucionalización. La característica tradicional del *ministerio público* es que se conceptualiza como una representación institucionalizada del sentido público o sentido general del *estado*, distinta de aquellas que son parte de un *poder* particular.

Minimizando al ministerio público, se entiende como aquello que merezca ser conocido y atendido por el poder judicial para el ejercicio de la acción punitiva, dándose gracias al vínculo que provee la PGJNL como dependencia gubernamental del cual se es requerido la controversia judicial (penal, civil, mercantil, laboral)⁶⁷, mediante la preparación y la presentación del caso de acuerdo con lo que señala la ley y códigos vigentes de la legislación aplicable al caso.

4.1 Organización de burócratas, departamentos y funciones

En la búsqueda por el establecimiento de antecedentes de la PGJNL se dio a la tarea de delimitar la distribución demográfica en la organización. Se cree que al encontrar la distribución de los burócratas por departamentos o unidades administrativas al interior de la

⁶⁷ Algunas áreas de la división general del derecho en donde recae la controversia judicial pueden ser atendidas en otras *procuradurías* especializadas distintas a la PGJNL, como Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México o la Procuraduría del Consumidor.

PGJNL se puede conocer las funciones prioritarias a las cuales le dedica más recursos, cuando menos humanos⁶⁸. Igualmente, una mirada a la composición demográfica que representa la burocracia permitirá ir construyendo hipótesis más sofisticadas.

Es de mencionar que durante la investigación se documentaron varias inconsistencias entre los diferentes elementos que están a disposición del burócrata y de la sociedad (y del investigador). Una hipótesis es que el principal referente es la ley escrita, y como la ley escrita es un *agente político* por sí mismo, está sujeto a los cambios de la dinámica burocrática. Otra de las hipótesis es que las disparidades que se observan son producto de subjetividades más *finas*, en identitarios más pequeños o subsistemas que luchan y dominan el *deber ser* en su cotidiano burocrático. Las faltas de congruencia entre los diferentes elementos a disposición de los burócratas son (1) autorreferente / heterorreferente (Luhmann, 2010; 1996), (2) marco jurídico y (3) los registros administrativos. La evidencia apunta a que las actividades de los funcionarios dedicados al cuidado de mantener la congruencia entre estos tres elementos⁶⁹ han evadido las disposiciones generales a razón de cómo se da la práctica del organismo, con aparente respeto al espíritu de la norma pero con intenciones de expandir aquello que *debe ser o estar*, parecido a la expansión del derecho penal que observa Jakobs & Cancio Meliá (2003) con el *derecho penal del enemigo*, pero en el caso observado se ve dicha expansión en diferentes aspectos del derecho administrativo.

⁶⁸ Debido a que pueden hacer adquisiciones sin la necesidad de la *Secretaría de administración* es difícil encontrar registros que indiquen el capital financiero invertido en inmuebles e infraestructura.

⁶⁹ La *Secretaría de finanzas y tesorería general del estado* hasta el 5 de mayo 2016; y la *Secretaría de administración* dándole continuidad al ejercicio después de esa fecha.

Lo cierto es que cuando el legislador y el ejecutivo modifican la estructura de un organismo, generalmente expandiéndolo, no considera que los recursos humanos y materiales previos a las reformas generalmente se traspasan para formar las *nuevas* oficinas, y el personal, así como el material que no puede ser fácilmente asimilado por los departamentos de reciente creación permanecen generalmente soportados en la nómina, existiendo departamentos que no son reconocidos en los reglamentos o leyes, pero que en la práctica no solo generan un gasto, sino burocracia (procedimientos). Las modificaciones en la estructura administrativa no son baratas en términos de recursos humanos, materiales y financieros, y aunado a la expansión del derecho administrativo no necesariamente aporta a una *desburocratización*, y en consecuencia a una reducción del gasto público.

El procedimiento que se propuso fue la elaboración de una base de datos sobre la nómina, que considerara como vigente lo señalado en el *Reglamento de la ley orgánica de la procuraduría general de justicia de Nuevo León*⁷⁰ y otras disposiciones, es decir, la norma vigente que detalle la existencia de todos los departamentos al interior de la procuraduría, así como analizar sus facultades y responsabilidades con apego al marco jurídico.

El procedimiento inicial fue la elaboración de una base de datos sobre la nómina, correspondiente a febrero 2017, representando la nómina mensual neta⁷¹. La primera complicación metodológica surgió gracias a cómo esta *información pública* está disponible. Muchos de los elementos que se detallarán son de orden informático; es parte de los

⁷⁰ Última reforma consultada publicada en el POE el 30 de marzo 2016.

⁷¹ Disponible en <http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia/pgj> seleccionando “Nómina mensual”. Inicialmente consultado el 22 de febrero 2016.

objetivos de investigación, indagar sobre las complicaciones técnicas en la realización de acciones políticas y, adelantando las conclusiones del diagnóstico, muchas de las complicaciones en los burócratas que alimentan la información son de índole informática y técnica. A continuación, unas puntualizaciones ordenadas sobre la construcción de la nómina y los obstáculos, técnicos, sociales y políticos para la construcción de una base de datos con información pública como se plantea:

La información sobre la nómina se despliega en la página de internet del gobierno del Nuevo León, se muestran listas de los departamentos y los empleados en esos departamentos con su correspondiente pago de nómina. Esta información es sistematizada en hojas de cálculo para ser fácilmente reformateadas como se vaya requiriendo. Se generó la base piloto para la nómina de diciembre 2015 (para después hacer el ejercicio oficial del periodo febrero 2017), y desde entonces se tiene evidencia que ha mostrado diferencias entre la cantidad y jerarquía de los departamentos según la nómina y el marco jurídico relativo.

Además de la nómina y el reglamento interno de la PGJNL⁷² se contabilizan las tres coordinaciones creadas por acuerdo⁷³ cinco meses después de la publicación del ‘nuevo’

⁷² De nombre “Reglamento de la ley orgánica de la procuraduría general de justicia de Nuevo León”, siendo la última reforma consultada publicada en el POE el 30 de marzo 2016, siendo el reglamento original publicado el 30 de octubre 2015. Reglamento consultado y descargado el 24 de marzo 2017 del POE: http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00137004_000001.pdf. Reforma consultada y descargada el 24 de marzo 2017 del POE: http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00153791_000001.pdf

⁷³ Acuerdo consultado y publicado en el POE el 18 de marzo 2016, págs. 6-8. Consultada y descargada el 24 de marzo 2017 del POE: http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00153757_000001.pdf. Las dependencias creadas por acuerdo no son actualizadas en el reglamento o leyes orgánicas, por lo que estos documentos como consulta absoluta de la materia administrativa de la PGJNL no es viable, sino que además se deben de consultar diversos documentos jurídicos de diferente jerarquía.

reglamento: (1) coordinación de evaluación del comportamiento legislativo y modelo de gestión⁷⁴; (2) coordinación de la unidad de despliegue estratégico⁷⁵; (3) coordinación de atención a familiares de personas desaparecidas⁷⁶; así como la *aparición* de una fracción XII en el artículo 8 del reglamento de la procuraduría.

Ahora, de la *aparición*: en el reglamento interno, la PGJNL se constituye por los departamentos numerados en el artículo 8 originalmente con once (11) fracciones; sin embargo, para la reforma publicada en el POE el 30 de marzo 2016 se da por hecho la existencia de doce (12) fracciones para el reglamento, sin que esta investigación encontrara elementos en el POE sobre el contenido de dicha fracción XII, sin embargo, un documento integrado por la *Coordinación de Asuntos Jurídicos* de la *Secretaría General de Gobierno de Nuevo León*⁷⁷ con supuesto apego a la publicación del POE con fecha del 30 de marzo 2016, se enfatiza: sin evidencia previa que sostenga el contenido de la fracción XII que crea la *Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción* del cual dependen la *Dirección de atención a denuncias*, y la *Dirección de investigación y procesos*.

⁷⁴ Dependiente de la dirección consultiva y análisis jurídico, anteriormente como dirección de asuntos legislativos, que a su vez depende de la subprocuraduría jurídica.

⁷⁵ Dependiente de la existente dirección operativa y despliegue territorial, que a su vez depende de la Agencia Estatal de Investigaciones (AEI).

⁷⁶ Dependiente de la oficina ejecutiva del procurador.

⁷⁷ La dependencia que publica las compila el orden jurídico nacional y estatal es la Secretaría de Gobernación (SEGOB), y paralelamente en los Estados sus respectivas dependencias de gobernación hacen lo mismo. La página web de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEGOB se puede consultar en la siguiente url: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/> . En dicha página se publica las normas relativas en los ámbitos municipales, estatales y el nacional; en la publicación referente al reglamento vigente de la procuraduría despliega una ficha con fecha errónea (<http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=53516&ambito=ESTATAL>), en donde al descargar el documento se puede ver el reglamento con la última reforma, sin las añadiduras de los acuerdos, y con la integración del contenido de la fracción XII sin que medie un debido proceso.

Se infiere que en la reforma el ejecutivo ya presuponía el contenido de la fracción XII, pues le pone en la publicación de la reforma que su contenido se mantiene intacto y que se adiciona la fracción XIII. Es hasta la publicación del integrado de SEGOB que se sabe que el contenido de la fracción XII es *Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción* y que cuenta con dos incisos.

De la investigación e integración de toda esta información se puede llegar a determinar que existe en la actualidad cuando menos la siguiente estructura administrativa:

- I. Subprocuraduría del Ministerio Público
 - a. Dirección General de las Fiscalías Investigadoras, Averiguaciones Previas y Procesos
 - 1. Fiscalía Regional Centro
 - i. Coordinación de Atención Ciudadana⁷⁸
 - ii. Fiscalía Especializada en Homicidio y Lesiones Dolosas, Violencia Familiar y Delitos Sexuales
 - iii. Fiscalía Especializada en Delitos de Robo
 - iv. Fiscalía Especializada en Delitos Culpables, en General y Patrimoniales No-Violentos
 - 2. Fiscalía Regional Norte
 - i. Coordinación de Atención Ciudadana
 - ii. Fiscalía de la Zona de San Nicolás de los Garza
 - iii. Fiscalía de la Zona de General Escobedo
 - iv. Fiscalía de la Zona de Apodaca
 - 3. Fiscalía Regional Sur
 - i. Coordinación de Atención Ciudadana
 - ii. Fiscalía de la Zona de Guadalupe
 - iii. Fiscalía de la Zona de Santa Catarina
 - iv. Fiscalía de la Zona de Juárez
 - b. Fiscalía Especializada en Atención a la Mujer
 - c. Fiscalía Especializada en Justicia para Adolescentes
 - d. Dirección de Bienes Asegurados, Recuperados e Instrumentos del Delito
- II. Visitaduría General
- III. Centro de Evaluación y Control de Confianza
- IV. Agencia Estatal de Investigaciones
 - a. Dirección Operativa y Despliegue Territorial
 - 1. Coordinación de la Unidad de Despliegue Estratégico⁷⁹
- V. Dirección General de Control Institucional
 - a. Dirección de Control y Mantenimiento
- VI. Dirección General de Administración

⁷⁸ En el reglamento del 30 de octubre 2015 se le reconocía con el nombre de Coordinación de Atención Ciudadana y Justicia Penal Alternativa Centro; igualmente para los casos de Norte (2.i) y Sur (3.i).

⁷⁹ Constituido por medio de acuerdo publicado en el POE el 18 de marzo 2016, págs. 6-8.

- a. Dirección de Recursos Financieros
 - b. Dirección de Informática
- VII. Unidad Especializada Antisecuestro
 - a. Fiscalía Especializada en Operaciones Estratégicas
- VIII. Dirección General Jurídica de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador
- IX. Oficina Ejecutiva del Procurador
 - a. Dirección de Análisis e Información
 - b. Coordinación de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas⁸⁰
- X. Subprocuraduría Jurídica
 - a. Dirección de Transparencia, Acceso a la Información, Derechos Humanos y Participación Comunitaria
 - b. Dirección de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos y Testigos
 - c. Dirección Consultiva y Análisis Jurídico⁸¹
 - 1. Coordinación de Evaluación del Comportamiento Legislativo y Modelo de Gestión⁸²
 - d. Instituto de Formación Profesional
 - e. Dirección de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal⁸³
- XI. Instituto de Criminalística y Servicios Periciales
- XII. Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción⁸⁴
 - a. Dirección de Atención a Denuncias
 - b. Dirección de Investigación y Procesos
- XIII. Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económica

A lo anterior hay que añadir que existen elementos que aparecen en la nómina, pero no se pueden vincular plenamente con figuras preexistentes en la norma, es el caso de la *Dirección General de Planeación, Proyectos, Imagen y Desarrollo Institucional*, así como la *Secretaría Particular del Procurador* y la *Secretaría Técnica del Procurador*, siendo que ésta última solo se tiene evidencia de aparición en la nómina de diciembre 2015. Para el mes de febrero 2017 la primera contaba con 31 empleados y un gasto de nómina mensual de \$679,481; mientras que la *Secretaría Particular del Procurador* 28 empleados con un gasto de nómina mensual de \$825,673; es decir, son dependencias *ilícitas*, pues no están

⁸⁰ Constituido por medio de acuerdo publicado en el POE el 18 de marzo 2016, págs. 6-8. El acuerdo sugiere que dicha coordinación ocupa el inciso “a”, sin embargo, no deroga el inciso precedente. Desde técnica legislativa, este inciso en realidad es “a BIS”.

⁸¹ En el reglamento del 30 de octubre 2015 se le reconocía con el nombre de Dirección de asuntos legislativos.

⁸² Constituido por medio de acuerdo publicado en el POE el 18 de marzo 2016, págs. 6-8.

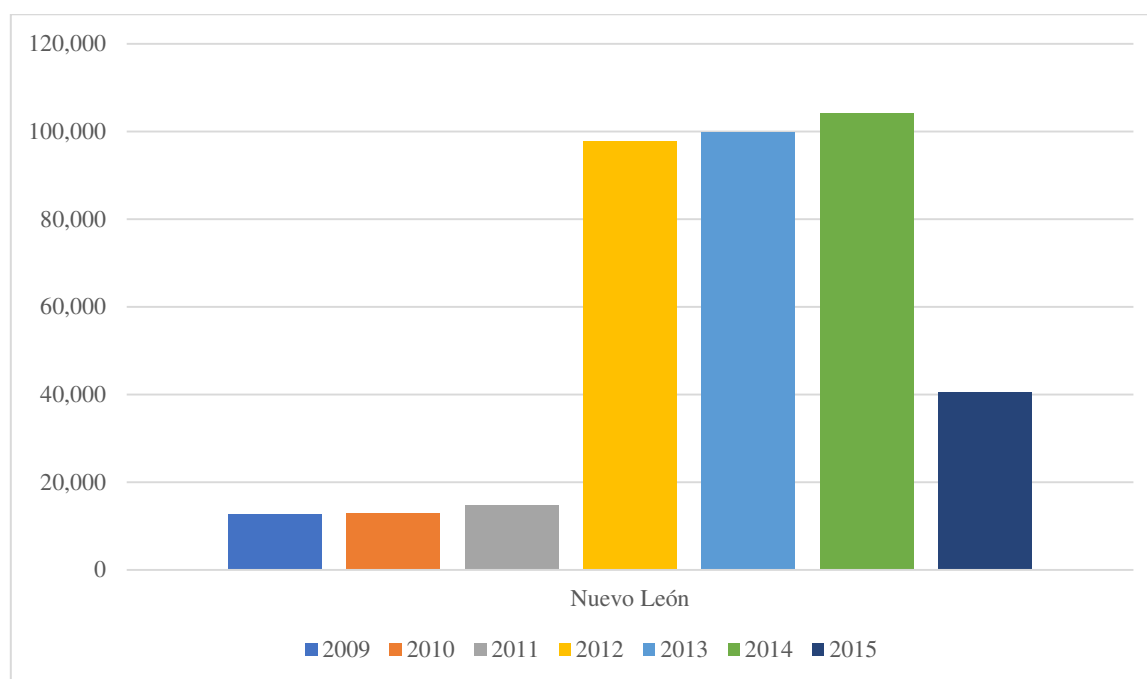
⁸³ Constituido en la reforma de 30 de marzo 2016.

⁸⁴ Ninguna de estas dependencias contenidas en la fracción XII aparece en la reforma o acuerdo que hayan sido consultados en esta investigación, sin embargo, aparece reconocidos como departamentos en la nómina.

soportadas en ningún reglamento o acuerdo, y tienen un gasto de nómina mensual de poco más de 1.5 millones de pesos para el periodo estudiado.

Al concluir la generación de la base de datos sobre la nómina de febrero 2017 se cuenta con un total de 3,938 registros (N). Este número puede ser similar o idéntico al número de empleados registrados en nómina para la fecha, sin embargo, es prudente que no se considere N como el número total de empleados puesto que según lo dispuesto en el artículo 58 y 60 de *Ley de Seguridad Pública de Nuevo León* no está disponible el nombre del servidor público en la nómina, por lo que no se puede concluir si la base de datos cuenta con duplicados u homónimos, igualmente no se pueden deducir la posibilidad de relaciones de parentesco ni derivados sin que se tenga acceso a la nómina sin dicha censura.

TABLA 3. PERSONAL EN LAS INSTITUCIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESTATALES 2009-2015



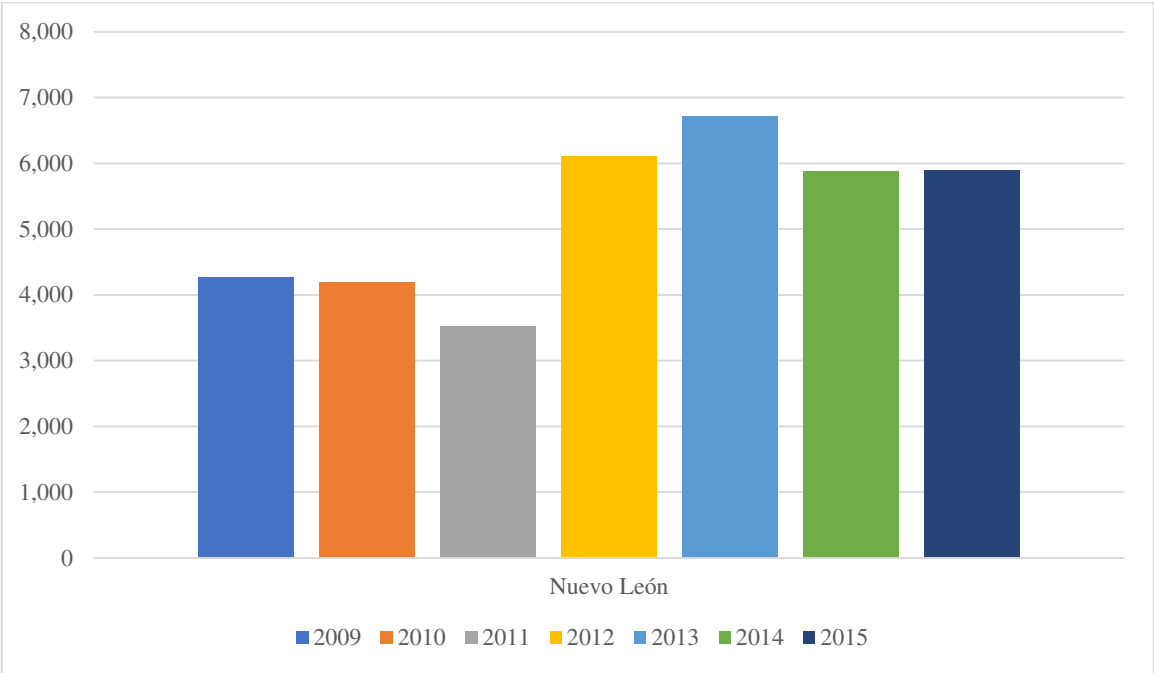
Entidad / año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Nacional	1,683,710	1,704,568	1,678,528	1,941,071	2,233,749	2,394,635	2,283,652
Nuevo León	12,677	12,881	14,737	97,655	99,707	104,212	40,475

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.
Fecha de consulta: 19/01/2016 06:07:40

Para contextualizar lo anterior, el INEGI reporta que en Nuevo León el personal en las instituciones de las administraciones públicas estatales para el periodo 2009-2013 tuvo un crecimiento del 7.86 por ciento, mientras el crecimiento total a nivel nacional representa para el mismo periodo solo el 1.32 por ciento. Se observa como para el periodo del 2012 hubo un crecimiento de más de seis (6) veces con respecto de su año anterior, para que en el 2013 se quedara con 99,707 burócratas estatales en Nuevo León.

Por otra parte, este crecimiento con respecto a elementos de seguridad pública y/o tránsito para el mismo periodo en Nuevo León tuvo un crecimiento de 1.57 por ciento, y el nacional 1.08 por ciento de crecimiento, como se muestra en la Tabla 2.

TABLA 4. PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO EN LAS INSTITUCIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESTATALES 2009-2015



Entidad / año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Nacional	215,361	205,910	228,322	227,800	233,517	213,048	216,927
Nuevo León	4,257	4,194	3,513	6,110	6,712	5,877	5,885

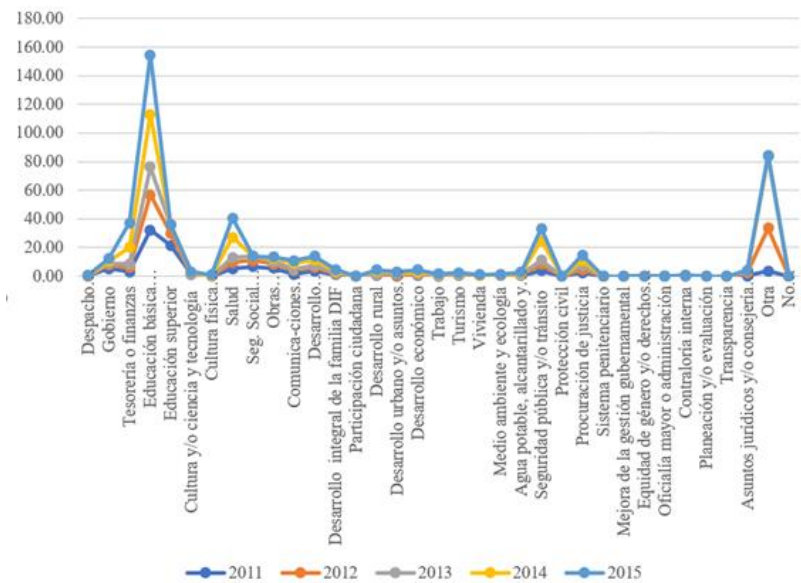
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.
Fecha de consulta: 19/01/2016 07:01:42

Lo observado es que las contracciones y expansiones en el indicador de personal de la administración pública estatal no afecta gravemente al total de personal de la administración pública dedicada a la *seguridad pública* y a la *procuración de justicia*, o en

138

todo caso se afecta proporcionalmente de acuerdo con el resto de la administración pública. Una revisión sobre los egresos con información del INEGI por medio de los censos de gobierno evidencia que las funciones más cambiantes son lo relativo a *Educación básica y media superior; educación superior*, y; *tesorería y finanzas*. La función que se ve poco fluctuante o en proporciones similares a la *seguridad* y la *procuración de justicia*, es el sector *salud* para los periodos estudiados, como se muestra en el siguiente grafo.

GRÁFICA 3. PORCENTAJE DEL EGRESO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE NUEVO LEÓN SEGÚN FUNCIÓN 2011-2015

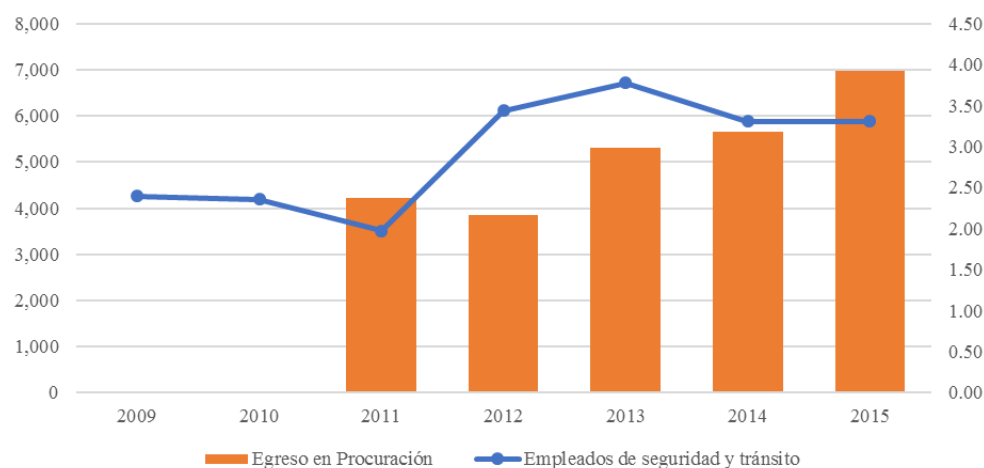


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

Una fuente de información importante sobre el tamaño de la burocracia se encuentra en los registros de nómina de *Tesorería del Estado* o la *Secretaría de Administración*. El actual gobierno de Jaime Rodríguez en Nuevo León (comienza el 4 de octubre del 2015, y se estima que concluya para el 3 de octubre 2021) ha declarado abiertamente un periodo de

austeridad para el *Estado*, por su declarada inconformidad con respecto al gobierno anterior de Rodrigo Medina, una de sus primeras acciones de gobierno fue la revisión de la nómina en búsqueda de personal que cobre un salario y no se encuentre laborando o su puesto sea producto del nepotismo o por la práctica reconocida en la jerga popular de los burócratas locales como *aviador*⁸⁵. Es de mencionar que la política en cuestión tuvo la particularidad de dar un periodo en donde los burócratas *aviadores* podrían presentar su renuncia voluntaria sin represalias, es decir, se les concedía una especie de indulto (se desconoce el número de personas que optaron por esta vía). Esto puede explicar (todo o en parte) el decremento de 104,212 burócratas estatales en 2014 a 40,475 en 2015, es decir, un decremento de 61.16 por ciento.

GRÁFICA 4. EGRESO PÚBLICO EN PROCURACIÓN Y EMPLEADOS DE SEGURIDAD Y TRÁNSITO EN NUEVO LEÓN 2009-2015



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

⁸⁵ Operativamente entendido como aquel burócrata que cobra un salario sin realizar total o parcialmente sus funciones.

Ahora bien, de la nómina de febrero 2017 de la PGJNL existen 3,938 registros (N), y representa un total mensual acumulado en sueldos de \$93,460,703.00 pesos mexicanos, con un promedio de gasto de nómina mensual en 41 departamento de \$2,279,529.34 por departamento, siendo el que más gasta en nómina mensual la *Agencia Estatal de Investigaciones* (AEI) con \$14,189,275.00 en 613 empleados y la que menos gasta es la *Subprocuraduría Jurídica* con \$221,005.00 en 5 empleados.

De la nómina mensual (en adelante, NM) per cápita, es decir, la NM dividida entre el número de empleados por departamento, tiene un promedio de \$27,050.39. La NM per cápita más alta, es decir, más pago de nómina entre menos personas es *Dirección Consultiva y de Análisis Jurídico* con un gasto mensual de nómina por departamento de \$228,930.00 entre 5 empleados, es decir, una NM per cápita de \$45,786.00; caso contrario se encuentra la *Dirección de Planeación, Calidad y Control Institucional* con una NM de \$748,145.00 entre 56 empleados, es decir, una NM per cápita de \$13,359.73.

TABLA 5. RELACIÓN DE LA NÓMINA MENSUAL POR DEPARTAMENTO DE LA PGJNL

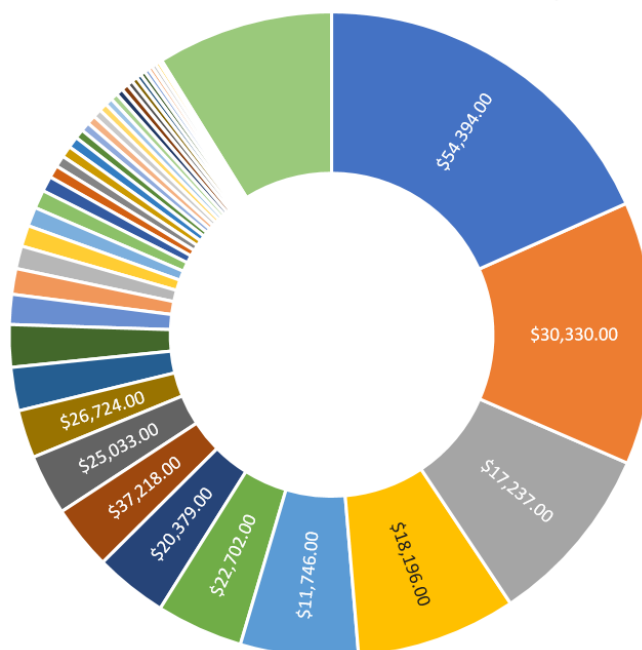
Departamento	Empleados	Nomina Mensual (NM)	NM per capita
INSTITUTO DE CRIMINALISTICA Y SERVICIOS PERICIALES	621	\$ 11,244,906.00	\$ 18,107.74
DIR OPERATIVA Y DESPLIEGUE TERRITORIAL	615	\$ 13,972,260.00	\$ 22,719.12
DIR GRAL DE LA AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIONES	613	\$ 14,189,275.00	\$ 23,147.27
DIR DE AVERIGUACIONES PREVIAS Y PROCESOS	303	\$ 8,206,514.00	\$ 27,084.20
DIR GRAL DE LA FISC REGIONAL CENTRO	125	\$ 3,465,284.00	\$ 27,722.27
DIR GRAL DE LA FISC REGIONAL SUR	109	\$ 3,000,106.00	\$ 27,523.91
DIR GRAL DE LA FISC REGIONAL NORTE	96	\$ 2,795,664.00	\$ 29,121.50
DIR DE ORIENTACION, PROTECCION Y APOYO A VICTIMAS DE DELITOS Y TESTIGOS	91	\$ 1,581,994.00	\$ 17,384.55
UNIDAD ESP ANTISEQUESTROS	80	\$ 1,876,886.00	\$ 23,461.08
SUBPROCURADURIA ESP EN COMBATE A LA CORRUPCION DE LA PROCURADURIA	78	\$ 2,633,805.00	\$ 33,766.73
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE JUAREZ	75	\$ 1,873,614.00	\$ 24,981.52
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE GUADALUPE	74	\$ 1,865,171.00	\$ 25,205.01
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE APODACA	72	\$ 2,025,184.00	\$ 28,127.56
DIR DE LA FISC ESP EN HOMICIDIOS Y LESIONES DOLOSAS, VIOL FAM Y DELITOS SEXUALES	68	\$ 1,853,362.00	\$ 27,255.32
DIR DE INFORMATICA	66	\$ 1,152,235.00	\$ 17,458.11
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE ESCOBEDO	61	\$ 1,719,394.00	\$ 28,186.79
DIR GRAL DE ADMINISTRACION	60	\$ 1,063,301.00	\$ 17,721.68
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE SANTA CATARINA	57	\$ 1,499,658.00	\$ 26,309.79
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE SAN NICOLAS DE LOS GARZA	56	\$ 1,540,005.00	\$ 27,500.09
DIR DE PLANEACION, CALIDAD Y CONTROL INSTITUCIONAL	56	\$ 748,145.00	\$ 13,359.73
DIR GRAL JURIDICA Y DE AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO AUXILIARES DEL PROCURADOR	55	\$ 1,994,710.00	\$ 36,267.45
DIR DE LA FISC ESP EN DELITOS CULPOSOS, EN GRAL Y PATRIM NO VIOL	53	\$ 1,437,554.00	\$ 27,123.66
DIR DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL	53	\$ 1,310,157.00	\$ 24,719.94
DIRECCION DE LA FISC ESP EN DELITOS DE ROBO	50	\$ 1,423,305.00	\$ 28,466.10
CENTRO DE EVALUACION Y CONTROL DE CONFIANZA	48	\$ 1,126,169.00	\$ 23,461.85
DIRECCION DEL INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL	39	\$ 823,352.00	\$ 21,111.59
DIR DE BIENES ASEGURADOS, RECUPERADOS E INSTRUMENTOS DEL DELITO	32	\$ 501,340.00	\$ 15,666.88
DIR DE LA FISC ESP EN JUSTICIA PARA ADOLESCENTES	32	\$ 814,510.00	\$ 25,453.44
DIR GRAL DE PLANEACION, PROYECTOS, IMAGEN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL	31	\$ 679,481.00	\$ 21,918.74
SUBPROCURADURIA DEL MINISTERIO PUBLICO	31	\$ 661,883.00	\$ 21,351.06
SECRETARIA PARTICULAR DEL PROCURADOR	28	\$ 825,673.00	\$ 29,488.32
DIR DE ANALISIS E INFORMACION	21	\$ 515,620.00	\$ 24,553.33
DIR DE LA FISC ESP EN OPERACIONES ESTRATEGICAS	18	\$ 477,437.00	\$ 26,524.28
VISITADURIA GRAL	16	\$ 617,824.00	\$ 38,614.00
DIR DE DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION COMUNITARIA	12	\$ 238,169.00	\$ 19,847.42
DIR GRAL DE LA UNIDAD ESP EN INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONOMICA	11	\$ 498,443.00	\$ 45,313.00
OFICINA DEL PROCURADOR	8	\$ 296,012.00	\$ 37,001.50
DIR DE RECURSOS FINANCIEROS	7	\$ 235,981.00	\$ 33,711.57
DIR GRAL DE LA FISC ESP DE ATENCION A LA MUJER	7	\$ 226,385.00	\$ 32,340.71
DIR CONSULTIVA Y DE ANALISIS JURIDICO	5	\$ 228,930.00	\$ 45,786.00
SUBPROCURADURIA JURIDICA	5	\$ 221,005.00	\$ 44,201.00
Total	3938	\$ 93,460,703.00	\$ 27,050.39

Fuente: Elaboración propia con información de generada a partir de "Nómina de la procuraduría general de justicia febrero 2017". Disponible en "<http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia/pgj>" seleccionando "Nómina mensual". Consultado el 22 abril de 2017.

Así mismo, la frecuencia de salarios reconoce 335 diferentes *tipos de salarios*, siendo el más bajo un caso de \$5,718.00 (auxiliar administrativo) y el más alto un caso de \$105,383.00 (procurador). El salario moda es el de \$17,237.00 con 495 frecuencias, seguido de \$11,746.00 con 470 frecuencias. El promedio de los *tipos de salarios*, es decir, sin considerar cuántos tienen un determinado *tipo* de salario, es de \$20,250.56; mientras que el promedio considerando el número de personas que reciben determinado *tipo de salario*, es de \$23,733.04.

El principal *tipo de salario* que más contribuye al gasto de la NM son 315 casos con un salario de \$54,394.00, es decir, \$17,134,110.00 de la NM, principalmente compuesto por *Agentes del Ministerio Público*. De los 335 *tipos de salarios*, con solamente los diez (10) que más contribuyen al gasto de NM representan más del 70 por ciento del gasto total de la nómina, lo anterior con un promedio de *tipo de salario* de \$26,395.90.

GRÁFICA 5. TIPOS DE SALARIO DE LA NÓMINA MENSUAL DE LA PGJNL



Fuente: Elaboración propia con información de generada a partir de "Nómina de la procuraduría general de justicia febrero 2017". Disponible en "<http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia/pgj>" seleccionando "Nómina mensual". Consultado el 22 abril de 2017.

Por la falta de consistencia en la base de datos se procede a depurarla para conocer la composición de los puestos que ocupan la nómina y su distribución salarial⁸⁶; el producto

⁸⁶ La base de datos virgen presenta dificultades para el análisis estadístico, por ejemplo, en los puestos la base de datos virgen calcularía siete (7) puestos para *abogada* y tres (3) *abogados*, en lugar de estimar 10 puestos de *abogado/a*. El análisis de la nómina no tiene por fin hacer énfasis en el género, sin embargo, a pesar de que se quisiera tener perspectiva de género, esta información para determinar el género del sujeto no sería muy confiable, principalmente por el significado y significante de *secretario/a* en México. Otros de los casos son

de esta depuración se le considera una base de datos distinta, pero no interfiere con los resultados antes descritos. Ahora bien, esta distribución de *tipos de salarios* por sí misma no puede arrojar luz sobre la forma de la organización sino mediante los departamentos. La base de datos inicial cuenta con información del salario, departamento y puesto, por lo que se tiene la información suficiente como para añadir más dimensiones al análisis, se procede a analizar la distribución de los puestos por departamento, considerando el grueso del salario.

Inicialmente es de mencionar que existen cuando menos 289 puestos diferentes en la PGJNL, siendo el puesto más frecuente *Perito C* con 495 frecuencias y un salario promedio de \$17,237.00 representando un gasto en la NM de \$8,532,315.00; seguido de *Agente ministerial C* con 414 frecuencias y un gasto de NM de \$7,528,265.00. Los puestos que más contribuyen al gasto de la NM son los de *Agente del Ministerio Público Investigador* (238) con un salario promedio de \$54,394.00 y *Agente del Ministerio Público Orientador* (285) con un salario promedio de \$30,414.44, representando un gasto de la NM de \$12,945,772.00 y \$8,668,114.00 respectivamente.

Se procede a estratificar los departamentos por el presupuesto dedicado a la nómina mensual por departamento como se muestra en la siguiente tabla respetando un patrón de colores y tamaños proporcionales a estos estratos. Esto con el fin de alimentar la modelación de red que proyecte con mayor fidelidad la estructura de la PGJNL.

cómo declaran el tipo de puesto que tiene, como, por ejemplo: *agente del ministerio público*; *agente del ministerio público investigador*; *agente del ministerio público orientador*; *ministerial público "a"*; *ministerial público a* (sin comillas); etc.

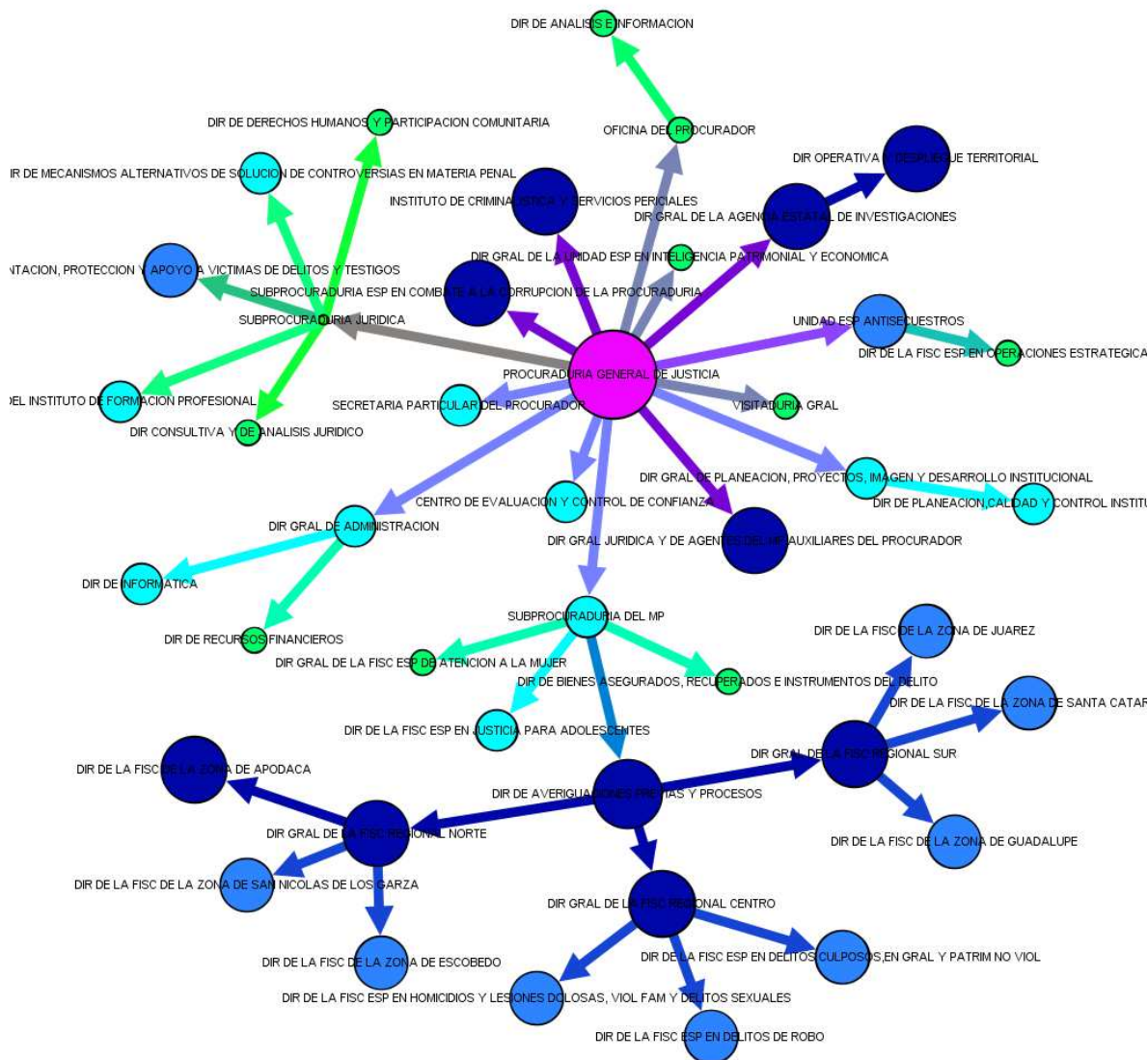
TABLA 6. ESTRATIFICACIÓN POR CONVENIENCIA DE BASE DE DATOS PARA MODELACIÓN

DEPARTAMENTO	EMPLEADOS	NM DEPA
DIR GRAL DE LA AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIONES	613	\$ 14,189,275
DIR OPERATIVA Y DESPLIEGUE TERRITORIAL	615	\$ 13,972,260
INSTITUTO DE CRIMINALISTICA Y SERVICIOS PERICIALES	621	\$ 11,244,306
DIR DE AVERIGUACIONES PREVIAS Y PROCESOS	303	\$ 8,206,514
DIR GRAL DE LA FISC REGIONAL CENTRO	125	\$ 3,465,284
DIR GRAL DE LA FISC REGIONAL SUR	109	\$ 3,000,106
DIR GRAL DE LA FISC REGIONAL NORTE	96	\$ 2,795,664
SUBPROCURADURIA ESP EN COMBATE A LA CORRUPCION DE LA PROCURAD	78	\$ 2,633,805
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE APODACA	72	\$ 2,025,184
DIR GRAL JURIDICA Y DE AGENTES DEL MP AUXILIARES DEL PROCURADOR	55	\$ 1,994,710
UNIDAD ESP ANTISEQUESTROS	80	\$ 1,876,886
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE JUAREZ	75	\$ 1,873,614
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE GUADALUPE	74	\$ 1,865,171
DIR DE LA FISC ESP EN HOMICIDIOS Y LESIONES DOLOSAS, VIOL FAM Y DELITO	68	\$ 1,853,362
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE ESCOBEDO	61	\$ 1,719,394
DIR DE ORIENTACION, PROTECCION Y APOYO A VICTIMAS DE DELITOS Y TEST	31	\$ 1,581,394
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE SAN NICOLAS DE LOS GARZA	56	\$ 1,540,005
DIR DE LA FISC DE LA ZONA DE SANTA CATARINA	57	\$ 1,499,658
DIR DE LA FISC ESP EN DELITOS CULPOSOS, EN GRAL Y PATRIM NO VIOL	53	\$ 1,437,554
DIR DE LA FISC ESP EN DELITOS DE ROBO	50	\$ 1,423,305
DIR DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN I	53	\$ 1,310,157
DIR DE INFORMATICA	66	\$ 1,152,235
CENTRO DE EVALUACION Y CONTROL DE CONFIANZA	48	\$ 1,126,169
DIR GRAL DE ADMINISTRACION	60	\$ 1,063,301
SECRETARIA PARTICULAR DEL PROCURADOR	28	\$ 825,673
DIR DEL INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL	39	\$ 823,352
DIR DE LA FISC ESP EN JUSTICIA PARA ADOLESCENTES	32	\$ 814,510
DIR DE PLANEACION, CALIDAD Y CONTROL INSTITUCIONAL	56	\$ 748,145
DIR GRAL DE PLANEACION, PROYECTOS, IMAGEN Y DESARROLLO INSTITUCIO	31	\$ 679,481
SUBPROCURADURIA DEL MP	31	\$ 661,883
VISITADURIA GRAL	16	\$ 617,824
DIR DE ANALISIS E INFORMACION	21	\$ 515,620
DIR DE BIENES ASEGURADOS, RECUPERADOS E INSTRUMENTOS DEL DELITO	32	\$ 501,340
DIR GRAL DE LA UNIDAD ESP EN INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONOMICA	11	\$ 498,443
DIR DE LA FISC ESP EN OPERACIONES ESTRATEGICAS	18	\$ 477,437
OFICINA DEL PROCURADOR	8	\$ 296,012
DIR DE DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION COMUNITARIA	12	\$ 298,169
DIR DE RECURSOS FINANCIEROS	7	\$ 235,981
DIR CONSULTIVA Y DE ANALISIS JURIDICO	5	\$ 228,930
DIR GRAL DE LA FISC ESP DE ATENCION A LA MUJER	7	\$ 226,385
SUBPROCURADURIA JURIDICA	5	\$ 221,005
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	NA	NA

Fuente: Elaboración propia con información de generada a partir de "Nómina de la procuraduría general de justicia febrero 2017". Disponible en "<http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia/pgj>" seleccionando "Nómina mensual". Consultado el 22 abril de 2017.

La anterior tabla fue generada para la modelación en *Gelphi*, un software para el diseño de redes. La estratificación, representada en colores es respetada en el grafo siguiente, que corresponde a la estructura de la PGJNL. La estratificación que se seleccionó fue por conveniencia y trata de cinco (5) estratos no proporcionales a la muestra, es decir, cinco estratos del resultado de ir sumando de diez (10) en diez los departamentos, considerando un departamento en el quinto estrato.

ILUSTRACIÓN 10. PRIMER MODELO DE LA PGJNL A MODO DE ORGANIGRAMA



Fuente: Elaboración propia con información de generada a partir de "Nómina de la procuraduría general de justicia febrero 2017". Disponible en "<http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia/pgj>" seleccionando "Nómina mensual". Consultado el 22 abril de 2017.

Gracias a que se cuenta con el modelado se pueden dar impresiones más finas sobre la dinámica de la coexistencia de departamentos y su manifestación ante su medio. Se propone realizar un ejercicio que permita comparar el resultado de las cantidades de burócratas, éstos estratificados por su respectivo departamento de acuerdo con el gasto de

nómina. Metodológicamente no hay mucha claridad y sigue manteniendo el carácter exploratorio en esta investigación; ciertamente, el considerar estos indicadores como los que se graficarán no es más que la selección por conveniencia del investigador, a entender que al usuario del software *Gephi* solo se le requiere declarar nodos y aristas en dos bases de datos diferentes, y las relaciones que se hagan con esta información corresponde no solo a la naturaleza del dato, como es acostumbrado en la práctica estadística, sino de las nociones conceptuales y contextuales del investigador están también modeladas, y el tratamiento de los datos reproduce un modelo de grafos, matemático y al mismo tiempo conceptual.

De modo que la red anterior es donde se asientan dos bases de datos fundamentales para una matriz con las características necesarias para modelar en grafo: (1) elementos, y (2) relaciones. En cuanto a los elementos, en este caso, corresponde al total de departamentos. Lo anterior, a pesar de que se puedan modelar los elementos a partir de aproximaciones más *finas* como los burócratas, no es posible porque no se conocen las relaciones a nivel individuo. Por otra parte, las relaciones es un tema amplio, y el fin es determinar la dirección e intensidad de la arista en un grafo, desde muchas disciplinas como la neurología y modelaciones neuronales, la biología desde cadenas tróficas o la administración como jerarquías, como es el caso.

Las relaciones pueden ser de diferentes maneras, pueden ser conceptualizadas unidireccionales o bidireccionales; dirigidas o no; con *peso* o *carga*; o incluso, retrógradas. Diferentes herramientas de programación pueden ser más convenientes que otras al

momento de considerar dichas características en el fenómeno, pero casi siempre destinadas a representar gráficamente en el modelo una arista.

El modelo anterior (gráfica 6) parte de un nodo central, esto hace de este grafo un *organigrama*, en el sentido administrativo del término, y no una *red*; lo anterior ya que los nodos principales (aquellos que nacen del nodo central) es la forma en cómo se conceptualizan jerárquicamente en la ley, sin que tenga sentido explicar en el mismo medio legal la relación estructural y funcional que tienen estos nodos principales entre ellos mismos, porque la función de los departamentos de la Ley orgánica de la PGJNL no está diseñada para jerarquizar la norma escrita de manera orgánica, es decir, la ley orgánica no es orgánica. Caso contrario, de contar con evidencia empírica que permita conocer la relación interna que tienen todos los nodos entre ellos, incluidos los principales, se podría modelar una red organizacional más sofisticada, es decir, orgánica. Sin embargo, la sola consideración de cómo se da la relación interna en el organismo a partir de los datos de los cuales se dispone, debe revisarse.

Uno de los potenciales más claros en la nómina radica en la estratificación salarial y el poder jerárquico que presupone esto, en conjunto con los tipos de puesto. Esto se puede abordar desde dos cortes: (1) intradepartamental, y (2) organizacional. El primero refiere a que se puede conocer la jerarquía salarial en el interior de cada departamento, y con eso conocer parte de la relación jerárquica que mantiene con el resto de la organización; el segundo se refiere a conocer la jerarquía a partir de una estratificación global, sin considerar el departamento, y conocer la otra parte de la relación jerárquica entre los elementos. Por lo que tanto su composición *intradepartamental* como *organizacional*

explican en conjunto el peso sináptico de nuestra red a partir del gasto de nómina que tienen los departamentos, los que compuestos por los burócratas estratificados salarialmente, que por su sola *exposición en el medio* y la naturaleza estructural del departamento en función de su población determinan el valor en la arista que permitiría una *jerarquización* distinta del *organigrama* anterior. En síntesis, se suma a la idea de que se pueden hipotetizar la disposición o *Gestalt* en un sistema a partir de las características de los nodos o elementos, es decir, darle un sentido teleológico a la relación a partir de sus características, en este caso salariales.

En el caso específico, se explora a partir de que la *jerarquización* por estratos salariales de los departamentos, que son congruentes con el puesto; se integrará la noción demográfica como factor estructural al momento de jerarquizar a todos los miembros de un departamento de manera proporcional y con respecto al resto de departamentos (*intradepartamental*). Mientras que el corte *organizacional* explica la jerarquía de toda la organización sin distinciones del puesto, con ello el *Procurador* sería el puesto más alto, tanto en su departamento como en la organización, mientras que un coordinador o directivo pueda variar su posición *intradepartamental* y *organizacional*.

A nivel de hipótesis se desarrolla la noción de *agentes políticos* o modelo de agentes libres; esto se puede ver de la manera tradicional en donde los actores de una *arena política* se gobiernan por su simple exposición en el medio considerando la naturaleza de cada agente y lo que representa para los otros agentes, una matriz así explicaría la estructura jerárquica de la organización. El concepto de *agente* que acompaña al término tiene por fin acentuar la noción sistémica y cibernética en donde generalmente un *agente* refiere al corte

de *inteligencia* o capacidad racional o *autopoiética* del actor en la arena. El fin es probar que las relaciones de un sistema pueden explicarse por su composición demográfica y la composición demográfica de sus sub-sistemas, al menos en modelos con *agentes*. A saber, que con un ejercicio de exploración de campo se podrían explicar otras formas de abordar la jerarquización, como el tiempo de exposición de un agente en la oficina de otro o el número total de documentos que intercambian entre ellos; sin embargo, a nivel exploratorio se propone desarrollar método para determinar la jerarquía a partir de la naturaleza de su composición salarial, debido a la carencia de datos públicos.

Además, se debe mencionar, paralelo a la hipótesis anterior, que se estima integrar el *principio de variedad requerida* de Ashby, de modo que al comparar el valor salarial de los departamentos se podrá inferir cuándo una relación (de diseño humano) rompe con el principio de variedad requerida (Ashby W. R., 1958).

El ejercicio es una expresión de necesidad al considerar la noción de *funcionalidad* por departamento, es decir, conocer cuánto se dedica a actividades operativas y cuántas a mantenimiento administrativo y otras, ya que se conoce el *puesto*. Así, sin demeritar, podríamos considerar arbitrariamente que la población de auxiliares administrativos ($N_a=222$) o diseñadores gráficos ($N_b=4$) no aportan a las funciones que se establece para la PGJNL como lo puede ser un agente del ministerio público ($N_c=1,240$), sin embargo, estamos ante la determinación arbitraria a partir del registro de la nómina y la dinámica burocrática no necesariamente se logra modelar con fidelidad, como se explicó.

Si comparamos esta información entre los departamentos podríamos acercarnos a matizar cómo se da la relación de poder entre departamentos a partir de estructura jurídica predefinida en el ejercicio anterior, si consideramos que aquellos departamentos contiguos son, en términos de poder, proporcionales con respecto de su población salarialmente estratificada, y como *agente político* en la dinámica burocrática de la red se expresa en el número proporcional que resulta de comparar la población salarialmente estratificada en los departamentos (*intradepartamental*) y la *organizacional* por departamento, así la relación de un nodo estaría determinada por estas dos variables en conjunto, y también representar cosas distintas cada dato por separado.

Metodológicamente, se procedió como sigue: de la base de datos original que contiene (1) identificador; (2) puesto; (3) sueldo mensual; y, (4) departamento, se le requiere dos cálculos: una (6) *normalización general* y una (7) *normalización por departamento*; quedando así una base de datos operativa para los siguientes pasos del procedimiento. El cálculo de normalización consiste en poner una serie de datos en una proporción numérica con respecto al rango que alcanzan los datos en una matriz, es decir, la función que se obtiene de normalizar los datos, en este caso el salario, es que los datos se van a escalar considerando un mínimo y un máximo de una serie de datos, y va a calcularle un valor en el rango de 0 a 1 en donde el 1 corresponde al salario más alto y el 0 el más bajo.

A considerar que la normalización (estandarización) que se utiliza no se normaliza a partir de la varianza de los datos (desviación estándar), puesto que el dato resultante puede fluctuar en una escala que no necesariamente se encuentra en el rango de entre 0 a 1, como

se le va a requerir más adelante en el método para representar las aristas, en donde interesa tener aristas con una proporción que se pueda contrastar con otros casos sin importar sus proporciones. La normalización que se utiliza respeta la siguiente ecuación:

ECUACIÓN 3. ECUACIÓN PARA LA NORMALIZACIÓN GENERAL Y POR DEPARTAMENTO

$$X' = \frac{X - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}$$

A considerar que X' es el resultado que buscamos, es decir, un valor que oscila entre 0 a 1; y donde X representa el valor que se desea normalizar, considerando el valor mínimo y máximo (X_{\min} & X_{\max}) de la matriz del cual se le pide una proporcionalidad. Arrojando, para el presente caso, los siguientes resultados sintetizados en una tabla:

TABLA 7. EXTRACTO DE LAS NORMALIZACIONES POR DEPARTAMENTO

ID	PUESTO	SUELDO MENSUAL	DEPARTAMENTO	norm_gral	norm_dpto
3700	PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA	\$185,383.00	OFICINA DEL PROCURADOR	1.0000	1.0000
3733	SUBPROCURADOR DEL MINISTERIO PUBLICO	\$99,161.00	SUBPROCURADURIA DEL MINISTERIO PUBLICO	0.9376	1.0000
3838	SUBPROCURADOR JURIDICA	\$99,161.00	SUBPROCURADURIA JURIDICA	0.9376	1.0000
3783	SUBPROCURADOR ESPECIALIZADO EN COMBATE	\$94,845.00	SUBPROCURADURIA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCION DE LA PROCURADURIA	0.8943	1.0000
223	DIRECTOR DGENERAL DE LA UNIDAD ESPECIALI	\$81,900.00	DIR GRAL DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA EN INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONOMICA	0.7644	1.0000
255	DIRECTOR GENERAL DE CONTROL INSTITUCION	\$81,900.00	DIR. GRAL DE PLANEACION, PROYECTOS, IMAGEN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL	0.7644	1.0000
1408	DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION	\$81,900.00	DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION	0.7644	1.0000
2069	DIRECTOR GRAL. DE LA FISCALIA ESPECIALI	\$81,900.00	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA DE ATENCION A LA MUJER	0.7644	1.0000
2106	DIRECTOR GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL	\$81,900.00	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL CENTRO	0.7644	1.0000
2210	DIRECTOR GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL	\$81,900.00	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL NORTE	0.7644	1.0000
2376	DIRECTOR GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL	\$81,900.00	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL SUR	0.7644	1.0000
2405	DIRECTOR GENERAL JURIDICA Y DE A.M.P. A	\$81,900.00	DIRECCION GENERAL JURIDICA Y DE AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO AUXILIARES DEL PROCURADOR	0.7644	1.0000
3592	DIRECTOR	\$81,900.00	INSTITUTO DE CRIMINALISTICA Y SERVICIOS PERICIALES	0.7644	1.0000
3764	DIRECTOR DE INVESTIGACION Y PROCESOS	\$81,900.00	SUBPROCURADURIA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCION DE LA PROCURADURIA	0.7644	0.8501
3781	AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO	\$81,900.00	SUBPROCURADURIA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCION DE LA PROCURADURIA	0.7644	0.8501
3873	DIRECTOR DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA ANTI	\$81,900.00	UNIDAD ESPECIALIZADA ANTISEQUESTROS	0.7644	1.0000
3932	VISITADORA GENERAL	\$81,900.00	VISITADURIA GENERAL	0.7644	1.0000
2732	DIRECTOR DE INVESTIGACIONES REGION CENTR	\$79,918.00	DIRECCION OPERATIVA Y DESPLIEGUE TERRITORIAL	0.7445	1.0000
80	DIRECTOR	\$70,706.00	DIR DE LA FISC ESP EN HOMICIDIOS Y LESIONES DOLOSAS, VIOL FAM Y DELITOS SEXUALES	0.6521	1.0000
153	DIRECTOR DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA EN	\$70,706.00	DIR DE LA FISCALIA ESP EN DELITOS CULPOSOS, EN GRAL Y PATRIM NO VIOL.	0.6521	1.0000
226	COORDINADOR GENERAL DE INVESTIGACION Y	\$70,706.00	DIR GRAL DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA EN INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONOMICA	0.6521	0.8475
229	COORDINADOR GENERAL DE INTELIGENCIA E	\$70,706.00	DIR GRAL DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA EN INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONOMICA	0.6521	0.8475
267	DIRECTOR CONSULTIVO Y DE ANALISIS JURIDI	\$70,706.00	DIRECCION CONSULTIVA Y DE ANALISIS JURIDICO	0.6521	1.0000
607	DIRECTOR DE BIENES ASEGURADOS, RECUPER	\$70,706.00	DIRECCION DE BIENES ASEGURADOS, RECUPERADOS E INSTRUMENTOS DEL DELITO	0.6521	1.0000
642	DIRECTOR DE INFORMATICA	\$70,706.00	DIRECCION DE INFORMATICA	0.6521	1.0000
710	DIRECTOR DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE AP	\$70,706.00	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE APODACA	0.6521	1.0000
786	DIRECTOR DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE ES	\$70,706.00	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE ESCOBEDO	0.6521	1.0000
868	DIRECTOR DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE GU	\$70,706.00	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE GUADALUPE	0.6521	1.0000
929	DIRECTOR DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE JU	\$70,706.00	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE JUAREZ	0.6521	1.0000
1027	DIRECTOR DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE S	\$70,706.00	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE SAN NICOLAS DE LOS GARZA	0.6521	1.0000

Fuente: Elaboración propia con información de generada a partir de "Nómina de la procuraduría general de justicia febrero 2017". Disponible en "<http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia/pgj>" seleccionando "Nómina mensual". Consultado el 22 abril de 2017.

El resultado de este procedimiento se le requiere obtener resultados en términos de lo que se considera *nodo* en el modelo, es decir, se necesita la información por departamento y no por burócrata. Es necesario mencionar lo anterior ya que con esta base

se podría dilucidar al burócrata como el nodo del sistema y determinar las *relaciones de poder* (peso sináptico) con el resultante de ponderar su lugar en la escala de 0 a 1 entre cada uno de los burócratas de la base de datos, sin embargo, se elige omitir el ejercicio ya que antes se debe sostener que esta *relación de poder* respeta total o parcialmente el modelo a partir de la aproximación estructural anteriormente diseñada, y eso solo puede lograrse a partir de su comparación con el fenómeno empírico, y esta evidencia empírica es más fácil de observar por departamento que por burócrata, que se logró gracias al análisis jurídico de la estructura organizacional anterior. De sostenerse que tal comparación es factible para determinar una noción de jerarquía, valdría la pena desarrollar un modelo a partir de cada burócrata.

Ahora bien, mediante el uso de *tablas dinámicas* se elaboran dos promedios por departamento, cada uno correspondiente a la normalización general y por departamento, es decir, el valor *organizacional* e *intradepartamental* respectivamente, estos promedios a su vez se normalizan quedando la base de datos como se muestra a continuación.

TABLA 8. NORMALIZACIÓN ORGANIZACIONAL E INTRADEPARTAMENTAL, Y PODER (W)

ID	DPTO	PROM_NORM_GRAL	PROM_NORM_DPTO	NORM_PROM_GRAL	NORM_PROM_DPTO	W=(X/2)+(Y/2)	...
7	DIRECCION CONSULTIVA Y DE ANALISIS JURIDICO	0.40202679	0.5525711	1	1	1	
5	DIR GRAL DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA EN INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y	0.397280891	0.50153951	0.985413061	0.883890368	0.934651714	
39	SUBPROCURADURIA JURIDICA	0.386123514	0.316936155	0.951119876	0.463871566	0.707495721	
41	VISITADURIA GENERAL	0.33006572	0.382986002	0.778821293	0.614151487	0.69648639	
32	DIRECCION GENERAL JURIDICA Y DE AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO AUD	0.306521392	0.401006203	0.70645572	0.655151951	0.680803835	
24	DIRECCION DE RECURSOS FINANCIEROS	0.280876651	0.365764322	0.627634342	0.574967857	0.601301099	
1	CENTRO DE EVALUACION Y CONTROL DE CONFIANZA	0.178034959	0.481714888	0.311541312	0.838784396	0.575162854	
9	DIRECCION DE AVERIGUACIONES PREVIAS Y PROCESOS	0.21438022	0.421211723	0.423251684	0.701124562	0.562188123	
35	OFICINA DEL PROCURADOR	0.31388652	0.280633929	0.729093091	0.381274921	0.555184006	
38	SUBPROCURADURIA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCION DE LA PR	0.281430099	0.292625291	0.629335412	0.408558269	0.51894684	
36	SECRETARIA PARTICULAR DEL PROCURADOR	0.238502197	0.339867383	0.497392711	0.516045844	0.506719278	
28	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA DE ATENCION A LA ML	0.267122002	0.293564362	0.585358211	0.410694891	0.498026551	
14	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE ESCOBEDO	0.225443103	0.320822741	0.457254434	0.47271452	0.464984477	
13	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE APODACA	0.224848799	0.313981174	0.455427787	0.457148244	0.456288016	
19	DIRECCION DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA EN DELITOS DE ROBO	0.228245623	0.297406853	0.465868225	0.419437518	0.442652872	
17	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE SAN NICOLAS DE LOS GARZA	0.218553046	0.30515896	0.436077232	0.437075501	0.436576366	
30	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL NORTE	0.234821653	0.282198618	0.486080234	0.384834981	0.435457607	
3	DIR DE LA FISCALIA ESP EN DELITOS CULPOSOS, EN GRAL Y PATRIM NO VI	0.214776104	0.297806535	0.424468468	0.428346894	0.422407681	
27	DIRECCION GENERAL DE LA AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIONES	0.174878518	0.341243529	0.301839713	0.51917692	0.410508317	
21	DIRECCION DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA EN OPERACIONES ESTRATEGICAS	0.208762131	0.28864219	0.405983991	0.399495718	0.402739854	
29	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL CENTRO	0.228782341	0.265864549	0.442929168	0.347670888	0.395300028	
18	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE SANTA CATARINA	0.206610038	0.284693544	0.399369344	0.39051156	0.394940452	
2	DIR DE LA FISC ESP EN HOMICIDIOS Y LESIONES DOLOSAS, VIOL FAM Y DEI	0.216097161	0.263048228	0.428528853	0.341263053	0.384095953	
31	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL SUR	0.218792036	0.258201005	0.43681179	0.330234408	0.383523099	
20	DIRECCION DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA EN JUSTICIA PARA ADOLESCENT	0.198017734	0.271400884	0.372960139	0.360267434	0.366613787	
15	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE GUADALUPE	0.195525144	0.270045457	0.365298943	0.357183499	0.361241221	
16	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE JUAREZ	0.193282697	0.269623666	0.358406583	0.35622382	0.357315281	
40	UNIDAD ESPECIALIZADA ANTISECUESTROS	0.178027141	0.198324668	0.311517283	0.194000766	0.252759025	
8	DIRECCION DE ANALISIS E INFORMACION	0.188986438	0.178313276	0.345201651	0.148469843	0.246835747	
33	DIRECCION OPERATIVA Y DESPLIEGUE TERRITORIAL	0.178582671	0.199186878	0.288636048	0.19596251	0.242299279	

Fuente: Elaboración propia con información de generada a partir de "Nómina de la procuraduría general de justicia febrero 2017". Disponible en "<http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia/pgj>" seleccionando "Nómina mensual". Consultado el 22 abril de 2017.

La normalización del promedio de un dato ya normalizado responde a la idea de conservar la proporcionalidad del espectro de valores posibles y proporcionalmente distribuidos entre 0 y 1 hasta las últimas etapas del procedimiento metodológico, pues se desea que el *peso sináptico* o *poder* (w) se pueda estimar para cada arista y esté distribuida entre este rango.

Ahora bien, los dos promedios normalizados de cada departamento que se acaba de obtener se tratarán por separado; en cuanto al procedimiento para la modelación general considerando estos dos *promedios normalizados*, se elige integrar los valores en un indicador (w) que denominaremos *peso sináptico* o *poder* de la siguiente manera: a cada promedio normalizado se le divide entre dos para que el resultado esté representado en rango de 0 a 0.5, así la suma del valor *organizacional* e *intradepartamental* de un total

resultante al sumarlos no puede aspirar a estar fuera del rango entre 0 y 1, con este valor (w) es mediante el cual se ponderará para finalizar el ejercicio: jerarquización de la organización.

Para ejemplificar el cálculo anterior, tenemos a la *Dirección Consultiva y de Análisis Jurídico* (DCAJ) con el valor $W_{DCAJ}=1$, siendo el valor más alto; resultante de sumar $\frac{1}{2}=0.5$ por la normalización general (*organizacional*) y $\frac{1}{2}=0.5$ de la normalización por departamento (*intradepartamental*). Así la DCAJ, que se desprende de la *Subprocuraduría Jurídica* (SJ) ($W_{SJ}=0.707$) según el análisis jurídico, siendo la SJ uno de los nodos principales y departamentos más importantes; por lo que, si se desea conocer la *relación de poder* que tiene la SJ con respecto a su DCAJ, se puede estimar a partir de restar el valor de la SJ menos el valor de la DCAJ, que es lo mismo que:

ECUACIÓN 4. RELACIÓN DE PODER DIRIGIDA ENTRE LA SJ A DCAJ

$$W_{SJ \rightarrow DCAJ} = W_{SJ} - W_{DCAJ} = -0.2925$$

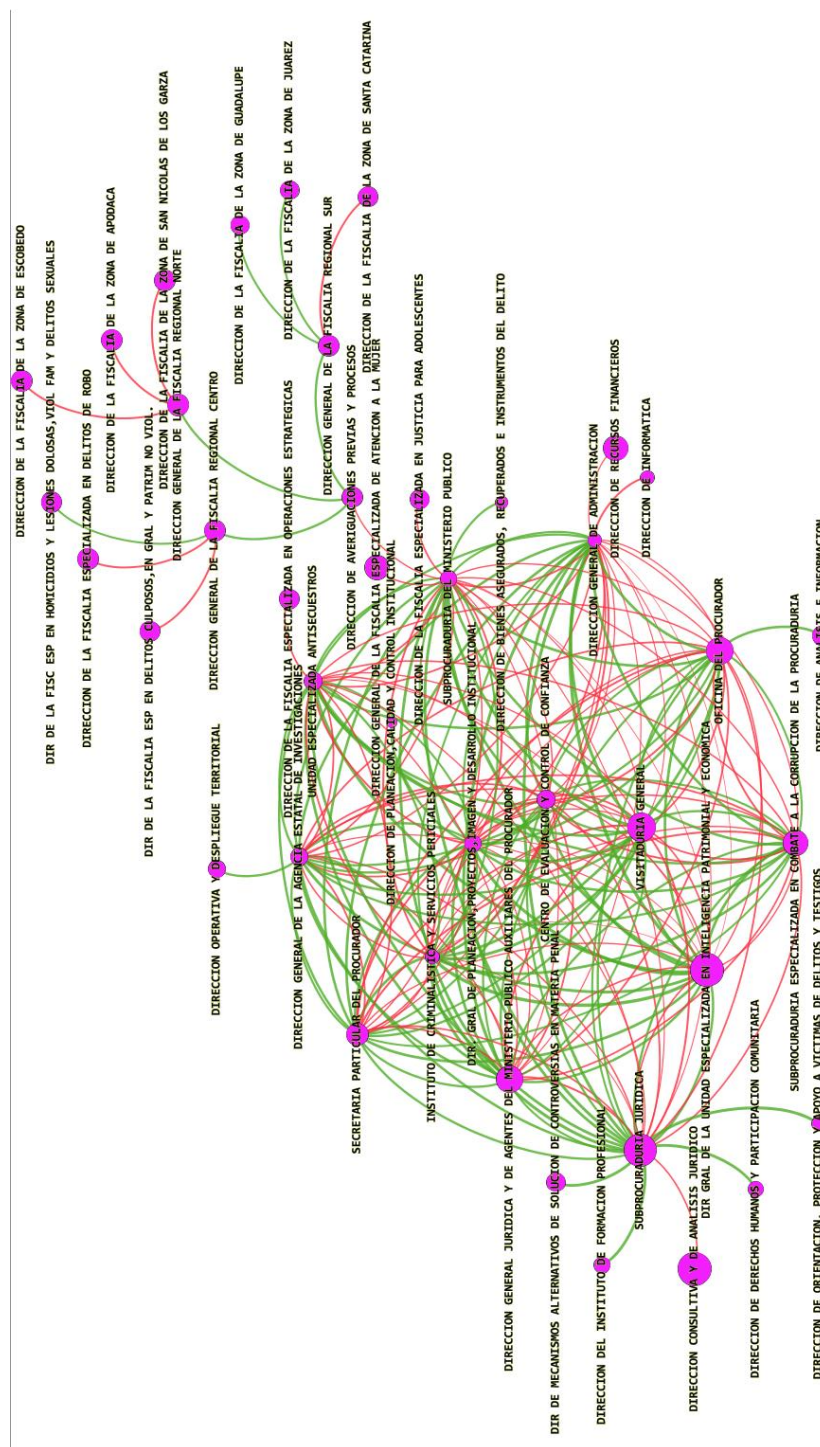
En este caso el valor es negativo, y entre más se aleje de los valores positivos estamos ante una relación más débil, en donde se rompe el *principio de variedad requerida*, pues la SJ ejerce una relación de poder retrógrada a la DCAJ, es decir, hay más complejidad en la DCAJ que la SJ que (*jurídicamente*) la controla. Como se mencionaba en los primeros dos capítulos, el *principio de Ashby* estipula que para que un sistema esté estable, el número de estados posibles (variedad o complejidad) debe ser siempre igual o mayor en el potentado que en lo controlado. En este caso, el DCAJ tiene más *estados* posibles que la SJ, por lo que el valor es negativo; esta afirmación se sostiene, toda vez que

el número de *estados posibles* se determina a partir de la jerarquización demográfica y salarial, tal como se comentaba.

En contrapunto, se puede considerar que un valor positivo, entre más grande sea, más se expresa una relación de poder dirigido, positivo y jerarquizado que no viola el *principio de variedad requerida*; sin embargo, para el caso anterior, su valor es negativo y se podría interpretar que la relación de poder $SJ \rightarrow DCAJ$ es nula o retrógrada, en donde incluso se puede acercarse a la noción de cierto grado de autonomía con respecto del nodo del cual se desprende *jurídicamente* o que la DCAJ sea jerárquicamente más importante que el nodo del cual se desprende (SJ).

Se procede a realizar una matriz de la relación de todos los 41 departamentos, como se muestra en el anexo 1, una tabla exhaustiva que declara el valor de la *relación de poder* (w) para cada caso posible, en donde se estratificó (para hacerlo visualmente más comprensible) de rojo es para aquellas cifras negativas, verdes positivas (mayores a 0.1) y color amarillo el rango entre 0 y 0.1.

Fuente: Elaboración propia con información de generada a partir de "Nómina de la procuraduría general de justicia febrero 2017". Disponible en "<http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia/pgj>" seleccionando "Nómina mensual". Consultado el 22 abril de 2017.



El anexo 1 muestra las relaciones con base en el análisis jurídico y de a nómina, tomando como relaciones posibles aquellas determinadas por la jerarquía jurídica; pero para las dependencias generales en donde no hay una relación tácita en el texto jurídico se determina por medio del cálculo anteriormente descrito.

En el caso particular, la propuesta ha sido establecer *aristas dirigidas* en aquellas dependencias en donde estuviera clara la relación jerárquica de acuerdo con la norma, en tanto que se consideran las *aristas bidireccionales* para aquellas dependencias que estuvieran en una misma jerarquía, pero no estuviera claro cómo se relacionaban entre ellas, es decir, los *departamentos principales* son los que se relacionan bidireccionalmente, de ello que se muestre una aglomeración en el centro.

Ahora bien, los colores de las aristas respetan la lógica de semáforo, pero deja de representar valores en escala de 0 como lo fue en la matriz. Aquí, un color rojo determina un valor negativo, amarillo valores cercanos a cero, y de color verde valores positivos; todos con intensidades percentiles. La teoría detrás del ejercicio indicaría, de color rojo, aquellas relaciones que incumplen con el *principio de variedad requerida* en el diseño de la organización, mientras que amarillo es para aquellas relaciones que más o menos rompen el principio, mientras que las verdes son lo contrario de las rojas, sin embargo, ahora es proporcional al resto de datos incorporando el cálculo para su estratificación percentil.

Al finalizar el ejercicio se constata que, sin considerar la relación bidireccional de los departamentos principales, cuando menos diez (10) de los departamentos están peligrosamente cerca de incumplir con el principio de variedad, y dos (2) lo incumplen

completamente. De estos últimos destaca que la *Dirección de averiguaciones previas y procesos* tiene más complejidad que los nodos desde donde se desprende, esto es relevante, toda vez que el lector tiene que recordar que de este departamento se desprende la logística en la atención del servicio, es un departamento importante. Sus *relaciones de poder* con sus sub-departamentos cumple con el *principio*, sin embargo, invita a pensar que es más importante de lo que se le reconoce jerárquicamente en la ley; como ignorar o subestimar la importancia de un órgano en un libro de anatomía.

La *Dirección de averiguaciones previas y proceso* [(w=(-0.4))] parece ser el enlace entre dos mundos. Mientras que por una parte tiene el control desde sus departamentos (que son de carácter territorial y operativo), tanto reconocido jurídicamente, así como *salarial-demográfico-jerárquicamente*; mientras que el poder del cual dimana (*Subprocuraduría del ministerio público*) no representa un departamento de control que sea *salarial-demográfico-jerárquicamente* importante, como lo es la *Dirección de averiguaciones previas y procesos* para con sus sub-departamento. Es decir, el control que ejerce la *Subprocuraduría* sobre la *Dirección* es un control autoimpuesto por la misma *Dirección*, puede incluso ser un síntoma de autonomía operativa. Este fenómeno, vale la pena destacarlo, es similar a un *comportamiento retrógrado* en neurología (Corea, 2015), en donde una cadena ejerce gobierno mediante la autodeterminación de un eslabón previo sin que exista un *comando* para que se dé dicha *autodeterminación*; aparenta ser un comportamiento con base en el contexto que supone el resto del sistema y una *pizca* de *autodeterminación* o *ingenua finalidad*. En realidad, la *Subprocuraduría* recibe entradas con carga positiva, mientras que

sus salidas son negativas, haciéndolo parecer un departamento simulado y soportado solamente por el cuerpo jurídico.

4.2 Análisis desde la orgánica: Crimen y servicio público

La función de la procuraduría se remite a garantizar el ejercicio del ministerio público, que este a su vez vela por el cumplimiento del *Estado de derecho*. En síntesis, el propósito del *ministerio público* nace de los actos punibles que acaecen en el quehacer social dentro de una jurisdicción. También está delimitada por la gravedad del acto, la naturaleza del acto y la naturaleza de la afectación, con lo que se delimitan cuestiones como el fuero (común y federal), procedimiento (falta administrativa, delito, delito grave), responsabilidad y materia (ejecutivo, político o judicial; éste último a su vez penal, mercantil, laboral, etc.), entre otras cosas.

Al hacer un análisis de la PGJNL se debe considerar la dinámica social en la cual se desenvuelve el objeto de estudio, así si examinamos el fenómeno social relativo al fenómeno delictivo, la percepción de seguridad y los actos que no son conocidos por la autoridad y no generan una carga administrativa, podrán dar testimonio, considerando los apartados anteriores, de cómo se desenvuelve la procuraduría además de su comportamiento como un actor social, que vela por presentar los casos ante la justicia de Nuevo León.

Como se revisó en los capitulos teóricos, damos cuenta de la complejidad de un fenómeno social como los actos criminales, punitivos o la percepción de seguridad. Se trata en esencia de fenómenos empíricos, pero al mismo tiempo cubiertos de actores que van

añadiendo interpretaciones y condiciones adicionales a cada acto haciendo de cada caso un fenómeno complejo. Son pocos los instrumentos que intentan abarcar estas dimensiones del fenómeno delictivo en materia estadística, al considerar factores sociales relativos a la construcción de representaciones como lugares y espacios inseguros, al mismo tiempo que se concentran en la parte de las denuncias y el crimen oculto⁸⁷.

Se iniciará con un análisis de los datos oficiales, es decir, con base en los *registros administrativos*⁸⁸ con los que dispone el público en general como parte de la *rendición de cuentas* de la administración pública. Recordando que como el interés se vierte sobre la *procuración de justicia* en Nuevo León, es de provecho particular la PGJNL, y que los registros que se analizan son de esta dependencia y no de otras secretarías. Unas de las bases de datos más importantes de la materia se encuentran gestionadas por el *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (SESNSP) a cargo de la *Secretaría de Gobernación* (SEGOB).

Este sistema de seguridad pública (SESNSP), además de sus funciones administrativas, publica periódicamente información relativa a la *incidencia delictiva* y las *víctimas* de los delitos del fuero común y federal. De los delitos en los que se concentra su publicación estadística están los de materia penal, principal o casi exclusivamente, siendo que las otras materias tienen que ser solicitadas de manera especial o buscar en otras fuentes u otras dependencias de la administración pública federal. Por conveniencia se concentrarán esfuerzos en estudiar la materia penal, y prestando atención al fenómeno

⁸⁷ Delitos no denunciados ante la autoridad

⁸⁸ Nombre con el que se le conoce a las bases de datos de origen gubernamental del poder ejecutivo.

relativo al fuero común, dejando para futuras investigaciones las del fuero federal que suceden en la jurisdicción de Nuevo León.

La *incidencia delictiva estatal* representa las *carpetas de investigación* y las *averiguaciones previas* relativas a los delitos del fuero común. La base de datos del SESNSP⁸⁹ se compone de tres apartados: (1) *Incidencia delictiva Estatal*, (2) *Incidencia delictiva Federal*, (3) *Víctimas del fuero común*. En este subcapítulo se concentrarán esfuerzos en el apartado (1) y (3).

La *incidencia delictiva Estatal* puede ser abordada a nivel nacional o por entidades de la república. El objetivo es prestar particular atención a la situación de Nuevo León y generar una tipología de análisis para que extender, bajo el mismo modelo de análisis, la atención a otras entidades de la república en un futuro. Así por ejemplo es necesario comenzar por describir las características de la base de datos (1) *Incidencia delictiva Estatal*.

4.2.1 Incidencia delictiva estatal de Nuevo León

Este apartado de la base de datos tiene la particularidad, a diferencia de otro tipo de bases, que entre sus variables están los meses de enero a diciembre; esto quiere decir, que los datos son acumulados por mes, en lugar de ser de un solo corte, como es usual. Las variables que incluye son: (1) año; (2) entidad; (3) clave del marco geoestadístico nacional del INEGI; (4) modalidad; (5) tipo; (6) subtipo; (7 a 18) meses del año; al que se le agrega una variable más que corresponde al (19) total anual. Los años/meses estadísticos de

⁸⁹ Puede consultarse y descargarse desde el siguiente enlace: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>. Consultado por última vez el 17 de abril de 2018.

análisis van de 1997 a julio de 2017⁹⁰ y su representatividad se limita por ser *registros administrativos* de la materia.

4.2.1.1 Análisis general

Del periodo analizado (1997 a 2016), el total de *incidencia delictiva* clasificada por modalidades de delitos se componen de las siguientes categorías con sus respectivas cantidades:

TABLA 9. INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL EN NUEVO LEÓN (1997 – 2016)

Delito	Incidencia delictiva	Porcentaje del total
DELITOS PATRIMONIALES*	150,138	13.17por ciento
DELITOS SEXUALES (VIOLACION)	7,274	0.64por ciento
HOMICIDIOS*	17,311	1.52por ciento
LESIONES*	189,728	16.64por ciento
OTROS DELITOS*	270,106	23.70por ciento
PRIV. DE LA LIBERTAD (SECUESTRO)	340	0.03por ciento
ROBO COMUN*	502,074	44.04por ciento
ROBO DE GANADO (ABIGEATO)	2,205	0.19por ciento
ROBO EN CARRETERAS	202	0.02por ciento
ROBO EN INSTITUCIONES BANCARIAS	535	0.05por ciento
Total general	1,139,913	100.00por ciento

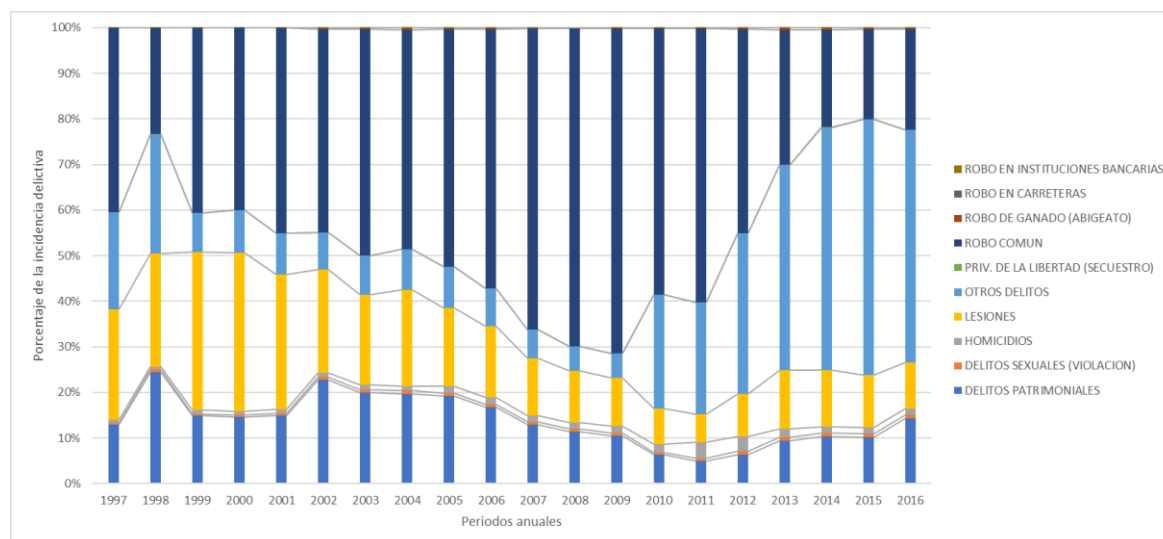
Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

De la anterior tabla se constata que con los cinco delitos principales (marcadas con un *) se puede dar explicación de poco más del 99 por ciento de la *incidencia delictiva Estatal*. Además, se puede observar cómo el *robo común* es el más frecuente históricamente, mientras que el segundo lugar lo ocupa la categoría de *otros delitos* por lo que se vuelve cuestionable la utilidad estadística de esta categoría. Para contextualizar lo

⁹⁰ Aun cuando el corte al que se accede corresponde hasta Julio 2017, como se comenta, se trabaja sobre el corte estadístico de 2016.

anterior se presenta un grafo sobre la misma información desagregada por año considerando los registros en términos porcentuales.

GRÁFICA 6. PORCENTAJES DE INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL DESAGREGADA (1997 - 2016)

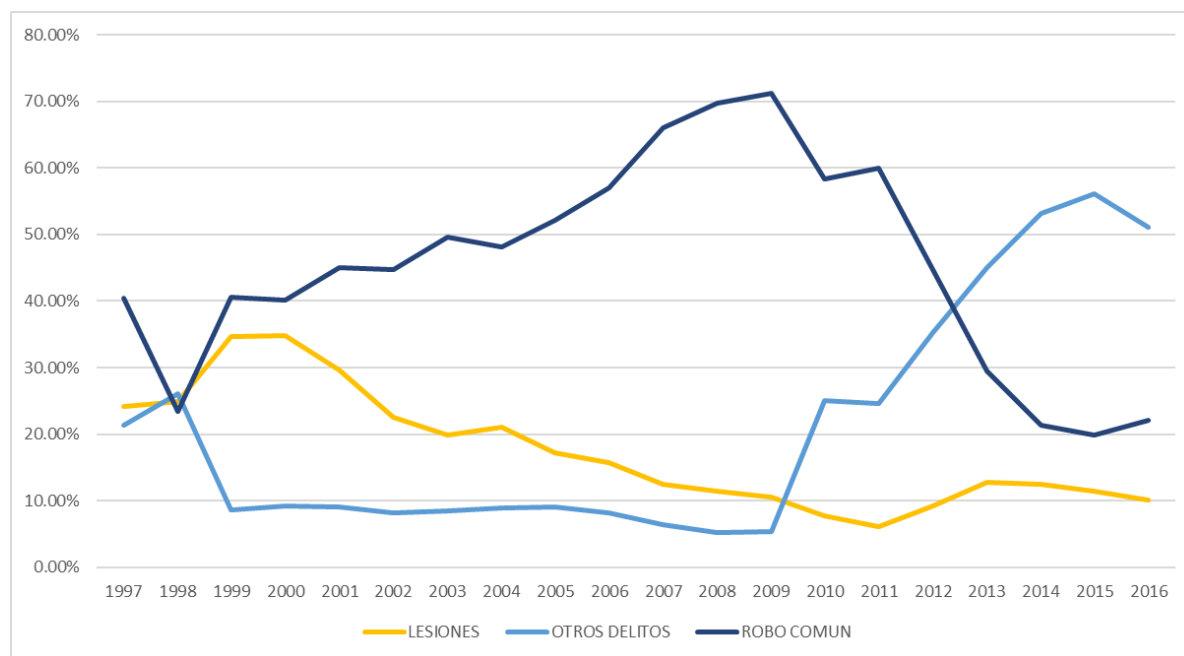


Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

De las dos observaciones anteriores se debe añadir que en el desagregado se aprecia como a partir del año 2010 la categoría de *otros delitos* pierde su utilidad en la estadística descriptiva, pues pasa de componer el 5.31 por ciento de la *incidencia delictiva estatal* del 2009 a 25.06 por ciento para el siguiente año y estableciendo un máximo histórico del 56.12 por ciento de la *incidencia* del 2015, lo que se observa es cómo *robo común* fue en franco descenso justo cuando *otros delitos* ocupa proporcionalmente su *incidencia*⁹¹.

⁹¹ Con fines ilustrativos, es de mencionar que existe una *correlación negativa* ($r = -0.35$) entre los totales anuales de *robo común* y *otros delitos*. Es decir, en la medida que una matriz tiende a aumentar, la otra disminuye, y viceversa.

GRÁFICA 7. SELECCIÓN DE REGISTRO DE DELITOS DEL FUERO COMÚN EN NUEVO LEÓN PARA DEMOSTRACIÓN (1997-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

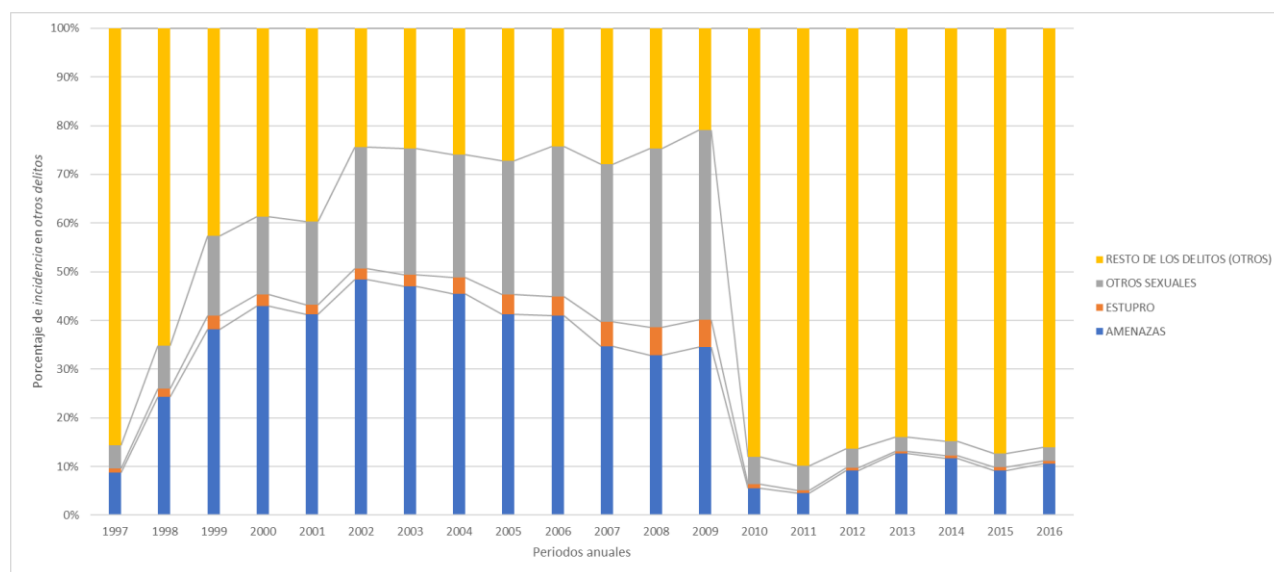
Cuando la categoría de *otros delitos* supera más de la mitad a partir del 2014 al 2016 es cuando se vuelve insostenible mantener esta categoría en la estadística para descripción, y ciertamente merece hacerle una categoría por si misma; más adelante se analizará la composición de esta categoría y se hablará su valor mediático-político. Además, se debe considerar que para los años 1997 y 1998 *otros delitos* representaba el 21 por ciento y 26 por ciento respectivamente, por lo que no es un *problema* reciente. A nivel de hipótesis se estima que las definiciones de los delitos que contiene hayan sido modificadas en este periodo, además de que posiblemente se hayan modificado las dinámicas delictivas o una deliberada manipulación de la clasificación de los datos con fines mediáticos.

Ahora bien, el *robo común* encuentra su máximo del periodo en el año 2009, siendo 71.29 por ciento de la *incidencia delictiva* registrada para ese año. Igualmente, llama la atención que desde el año 2012 el *robo común* va en franco descenso para estabilizarse en un promedio del 23.18 por ciento para el periodo 2013-2016. La categoría de *lesiones* es también interesante, pues ha decrecido desde su máximo histórico en el año 2000 para estabilizarse en un promedio de 11.42 por ciento para el periodo 2005 a 2016, teniendo como mínimo un 6 por ciento de la *incidencia delictiva* en el año 2011.

4.2.1.2 Otros delitos

La categoría *otros delitos* se compone de (1) amenazas; (2) estupro; (3) otros sexuales; y (4) resto de los delitos:

GRÁFICA 8. INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL DE OTROS DELITOS DESAGREGADA (1997 - 2016)

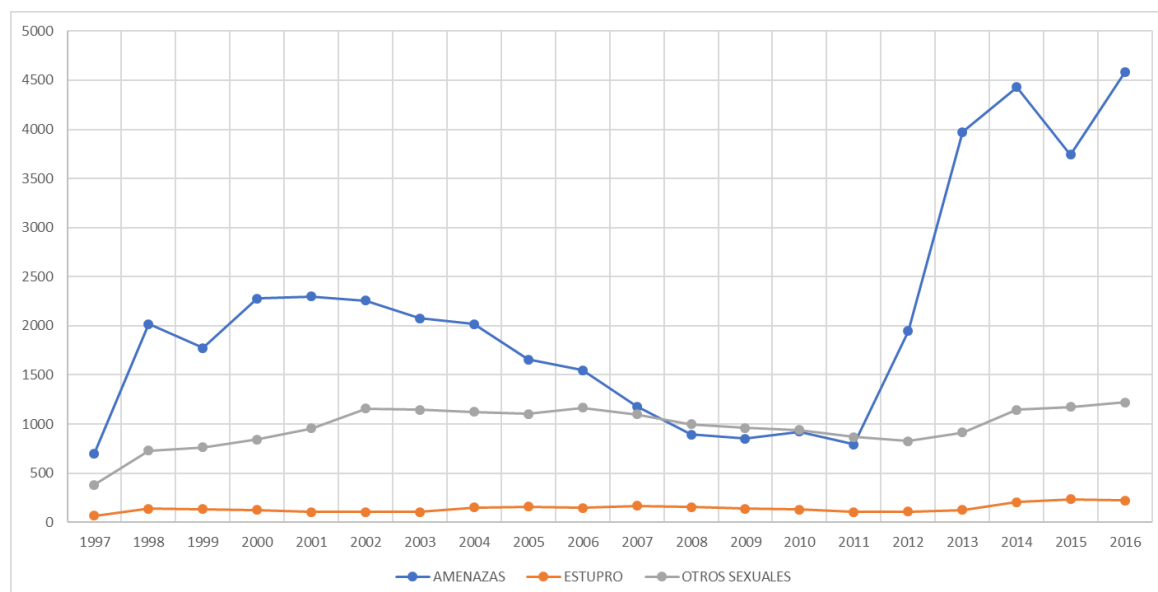


Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidentes delictivos* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

Como se observa en la gráfica anterior, y coincidente con la gráfica de *incidencia delictiva estatal* desagregada, para el periodo 2010 se ve un cambio drástico de la categoría *resto de delitos (otros)*, en donde la variable subtipo no aclara cómo se compone.

Contrario a lo que podría sugerir la gráfica porcentual anterior, la incidencia delictiva de *amenaza* se ha disparado desde el 2011 (véase siguiente gráfica), mientras que *otros sexuales* se ha mantenido a lo largo de los años con un promedio de 976.25 casos por año para el periodo estudiado (1997 a 2016), teniendo sus peores incrementos en 1998 (349 nuevos casos con respecto del año inmediato anterior), 2002 (204) y 2014 (231). Como se muestra en la siguiente gráfica de totales netos, en donde se omite la variable *resto de delitos* que podría deliberadamente ocultar información importante: han aumentado las *amenazas* y los *delitos sexuales* persisten, pero si la información se mantiene en términos porcentuales puede fácilmente capitalizar políticamente esta información.

GRÁFICA 9. INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL DE OTROS DELITOS DESAGREGADA EN TOTALES NETOS POR AÑO SIN RESTO DE LOS DELITOS (OTROS) (1997 – 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

Cabe suponer, a nivel de hipótesis, que este incremento porcentual que se da de la categoría *resto de los delitos (otros)* responde a añadiduras de tipologías penales que no estaban previamente consideradas, porque no se ha encontrado documento metodológico que aclare la clasificación de esta variable.

De la misma manera, no se puede establecer esta misma hipótesis de cambio en la legislación, en la dinámica sociodelictiva o en la cultura de denuncia para los delitos de *amenaza* y *otros sexuales* toda vez que no han modificado su comportamiento típico.

En síntesis, para *otros delitos* del total de la *incidencia delictiva estatal* registrada entre 1997 a 2016, representa el 23.7 por ciento del total general, y este a su vez se compone de 15.53 por ciento *amenazas*, 7.23 por ciento por ciento *otros sexuales*, 1.05 por ciento *estupro*, y 76.20 por ciento *resto de los delitos (otros)*. Del total de *incidencia*

delictiva estatal (1997-2016) 3.79 por ciento son *amenazas* (41,934) y 1.71 por ciento (19,525) *otros sexuales*, mientras que *resto de los delitos (otros)* representa el 18.06 por ciento (229,192) de toda la *incidencia delictiva estatal*.

TABLA 10. CATEGORÍA OTROS DELITOS DESAGREGADA (1997 - 2016)

DELITOS	Total otros delitos	% otros delitos	% incidencia delictiva
AMENAZAS	41,934	15.53%	3.68%
ESTUPRO	2,834	1.05%	0.25%
OTROS SEXUALES	19,525	7.23%	1.71%
RESTO DE LOS DELITOS (OTROS)	205,813	76.20%	18.06%
Total general	270,106	100.00%	23.70%

Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

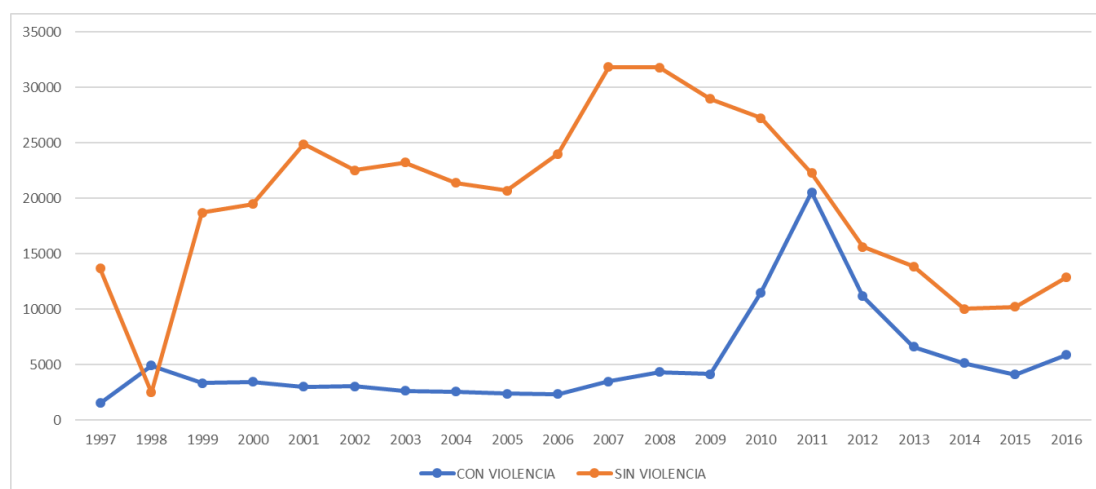
4.2.1.3 Robo común

Ahora bien, para el delito históricamente con mayor incidencia (*robo común*) se clasifica en dos tipos: (1) *con violencia*, y (2) *sin violencia*. Ambos a su vez se subdividen en 7 subtipos: (1) *a casa habitación*, (2) *a negocio*, (3) *a transeúnte*, (4) *a transportistas*, (5) *de vehículos*, (6) *otros*, (7) *sin datos*. Siendo que la categoría *sin datos (con violencia y sin violencia)* no tiene casos registrados, es decir, todos tienen datos disponibles. La categoría *a transportistas - sin violencia* también carecen de casos registrados. El año de 1998 es el único año en donde se registra mayor *robo común con violencia* (66.37 por ciento) que *sin violencia* (33.63 por ciento), los cambios de 1997 a 1998 deben estudiarse con mayor precisión.

Durante el periodo estudiado se encuentran 502,074 registros de *robo común*, de los cuales 21.14 por ciento es *con violencia*, mientras que el 78.86 por ciento es *sin violencia*.

Con respecto de la *incidencia delictiva estatal*, respectivamente corresponde a un 9.31 por ciento y 34.73 por ciento; es decir, *robo común* representa el 44.04 por ciento de la *incidencia delictiva* total (1997-2016).

GRÁFICA 10. INCIDENCIA DELICTIVA ESTATAL DE ROBO COMÚN DESAGREGADA (1997 – 2016)

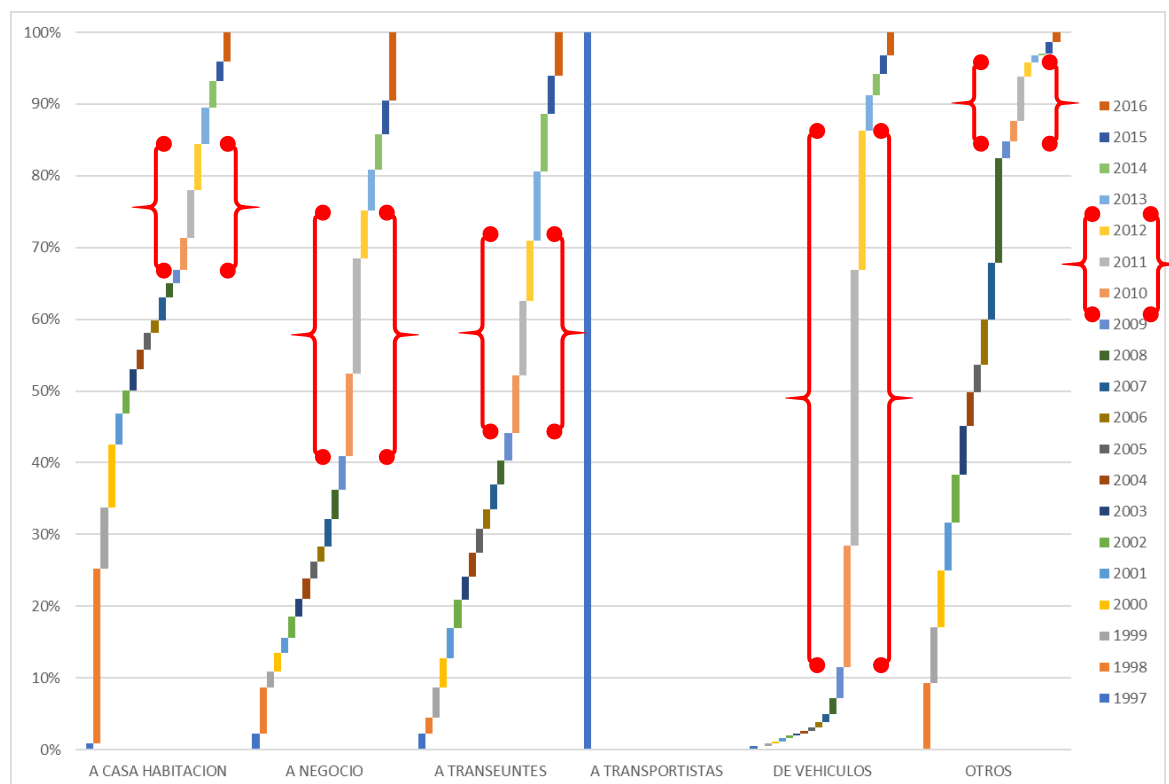


Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

4.2.1.3.1 Robo común con violencia

Inicialmente se enfoca el análisis en *robo común con violencia*. Como se comentaba anteriormente, de los siete (7) subtipos de *robo común con violencia* el subtipo *sin datos* no tiene casos registrados, mientras que *a transportistas* cuenta con solamente 2 casos en 1997. El resultado de solicitar a Excel que grafique la composición de cada subtipo por año es como se muestra a continuación:

GRÁFICA 11. PORCENTAJES DE LA INCIDENCIA DELICTIVA DE ROBO COMÚN CON VIOLENCIA POR SUBTIPO Y AÑO (1997-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

En términos porcentuales, el *robo común con violencia a vehículos* tuvo un periodo crítico entre 2007 a 2016, en donde tiene su punto más agudo se da en los años 2010 a 2012 (aquí resaltados con llaves “{ }”), con solo estos tres años se explica el 74.71 por ciento (23,186) del *robo común con violencia a vehículos* (31,034). Este periodo agudo (2010-2012) también se observa, en menor medida y de manera proporcional, un número importante en *robo común con violencia a negocios* (8,970) donde un tercio de los casos sucedieron esos tres años, y *a transeúntes* (8,860) el 26.89 por ciento.

Sin embargo, *robo común con violencia a transeúntes* su crisis se extiende desde el 2010 al 2016, en donde con esos 7 periodos anuales explica más de la mitad de su

incidencia delictiva (55.90 por ciento). Sucediendo un comportamiento similar *a negocio*, en donde a partir del 2010 sustenta también más de la mitad de su *incidencia* (59.09 por ciento).

TABLA 11. ROBO COMÚN CON VIOLENCIA DESAGREGADO POR SUBTIPO (1997-2016)

DELITO	Total de los delitos	% de con violencia	% de incidencia delictiva
A CASA HABITACION	6,627	6.24%	0.58%
A NEGOCIO	26,154	24.64%	2.29%
A TRANSEUNTES	32,949	31.04%	2.89%
A TRANSPORTISTAS	2	0.00%	0.00%
DE VEHICULOS	31,034	29.23%	2.72%
OTROS	9,391	8.85%	0.82%
SIN DATOS	0	0.00%	0.00%
Total general	106,157	100.00%	9.31%

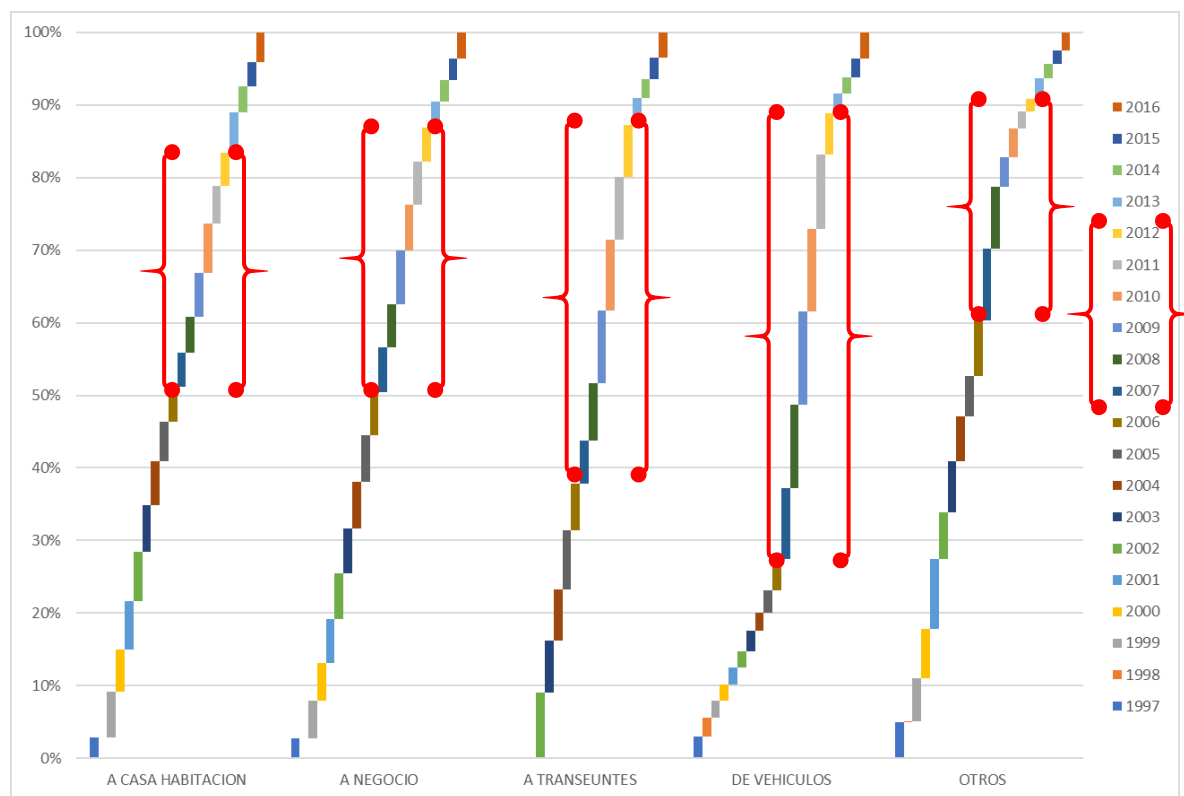
Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

En síntesis, el 84.91 por ciento de la *incidencia delictiva* de la categoría de *robo común con violencia* se expresa sumando de tres subtipos: *a transeúnte* (31.04%), *de vehículo* (29.23%) y *a negocio* (24.64%). En términos con el resto de *incidencia delictiva* de otros delitos del fuero común, esta categoría representa el 9.31 por ciento; aun con lo anterior, el impacto en la *percepción de seguridad* ser mayor que con otros delitos de mayor *incidencia*.

4.2.1.3.2 Robo común sin violencia

Similar al anterior, *robo común sin violencia* no tiene casos registrados en los subtipos *sin datos* y *a transportistas*. Esta categoría *sin violencia* sirve para ilustrar una mejora a partir del 2012, pero al mismo tiempo sustenta la hipótesis de periodos críticos desde el 2007 como se muestra en el siguiente gráfico:

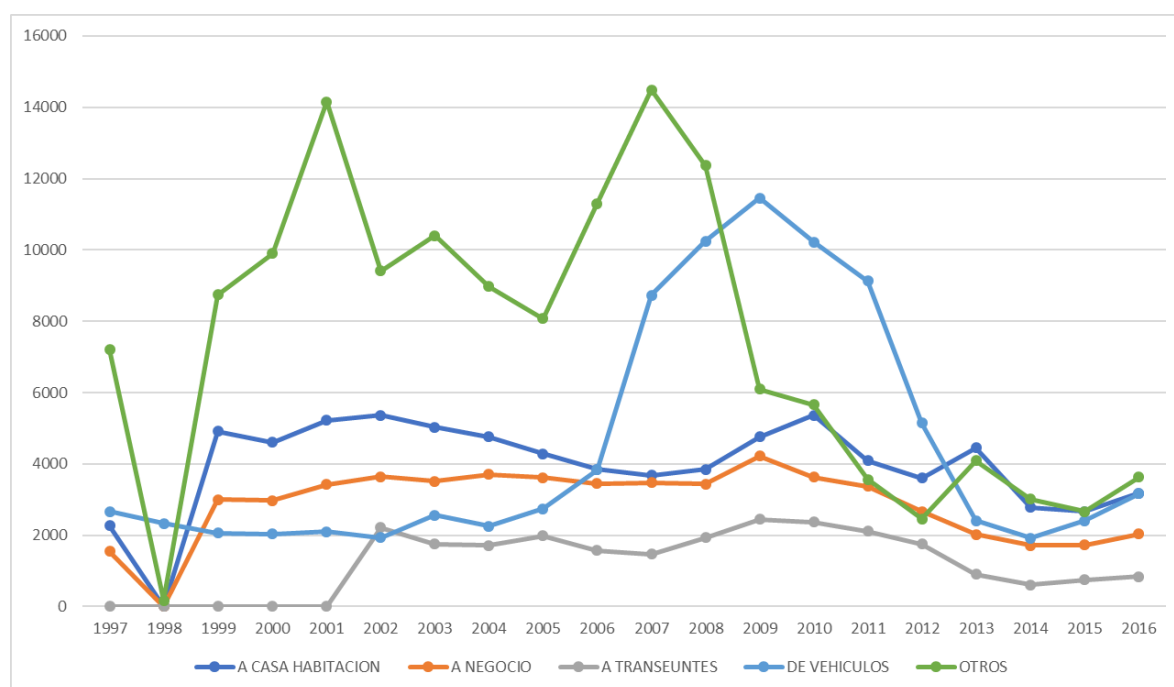
GRÁFICA 12. PORCENTAJES DE LA INCIDENCIA DELICTIVA DE *ROBO COMÚN SIN VIOLENCIA* POR SUBTIPO Y AÑO (1997 - 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidenias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

De la gráfica anterior se observa (marcado con llaves “{ }”) un periodo en donde los subtipo *de vehículos* y *a transeúntes* empeoran a partir del 2007, mientras que *a casa habitación* y *a negocio* no se ven afectados en las mismas proporciones. Para contextualizar lo anterior, de 1997 a 2006 se tenía un promedio de 2,452 *robos sin violencia a vehículos*, mientras que el promedio para el mismo delito de 2007 a 2012 era un promedio de 9,154, para que en el 2013 a 2016 volviera a 2,477; es decir, que durante el 2007 a 2010 casi se cuadruplica (3.73) la incidencia de ese delito. Esta gráfica también nos ilustra como a partir del 2012 la *incidencia delictiva* de cada subtipo fue homogeneizándose y decreciendo.

GRÁFICA 13. INCIDENCIA DELICTIVA DEL ROBO COMÚN SIN VIOLENCIA (1997 - 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

Similar al caso de la categoría *otros delitos*, en *robo común sin violencia* el subtipo *otros* ocupa cerca del 30 por ciento una parte importante de la *incidencia delictiva del robo como común sin violencia*, teniendo máximos históricos en el 2001 representando más del 50 por ciento de los *robos comunes sin violencia*, y el 41 por ciento en el 2007. Igual que el caso anterior, los documentos metodológicos que aclaren la composición de la variable no pudieron encontrarse.

TABLA 12. ROBO COMÚN SIN VIOLENCIA POR SUBTIPO (1997 A 2016)

DELITO	Total de los delitos	% de <i>sin violencia</i>	% de incidencia delictiva
A CASA HABITACION	78,672	19.87%	6.90%
A NEGOCIO	57,129	14.43%	5.01%
A TRANSEUNTES	24,409	6.17%	2.14%
A TRANSPORTISTAS	0	0.00%	0.00%
DE VEHICULOS	89,365	22.57%	7.84%
OTROS	146,342	36.96%	12.84%
SIN DATOS	0	0.00%	0.00%
Total general	395,917	100.00%	34.73%

Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

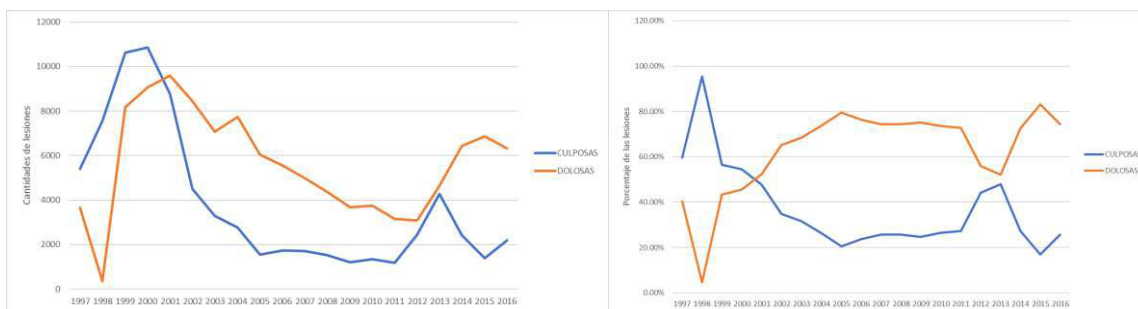
En síntesis, el *robo común sin violencia* representa el 34 por ciento de la *incidencia delictiva* de todos los delitos entre 1997 a 2016 (a diferencia del 9 por ciento de *con violencia*), y donde el subtipo más frecuente es *otros*, igual abonando a una baja utilidad en el dato. La otra categoría más importante es *a vehículo*, que al igual que *con violencia*, la *incidencia delictiva sin violencia* se hace cada vez más evidente a partir del 2007.

4.2.1.4 Lesiones

La categoría *lesiones* se divide en *culposas* y *dolosas*⁹² y ambas a su vez se subdividen en: (1) con arma blanca, (2) con arma de fuego, (3) otros, y (4) sin datos. Las categorías con menos dato registrado son las *lesiones culposas con arma blanca* (8) y *con arma de fuego* (25). Por otra parte, la categoría *sin datos* deja de registrar casos a partir del 2003, mientras que la categoría *otros* comienza a registrarse a partir del 2003, como si una sustituyera a la otra. Es en este momento en donde resulta evidente que la estrategia fue cambiar la etiqueta de la categoría *sin datos* porque, si son estadísticas de justicia, eso suena mal, y fueron capturadas bajo la etiqueta de *otros*.

⁹² Se dice de lo *culposo* aquello que fue producto de la imprudencia o negligencia; mientras que de lo *doloso* obra intencionalidad.

GRÁFICA 14. CANTIDAD Y PORCENTAJE DE LESIONES POR TIPO CULPOSAS Y DOLOSAS (1997 - 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

En términos generales, los registros de 1998 tienen un comportamiento atípico, como en el resto de los delitos. A partir del año 2001 las *lesiones dolosas* (52%) fueron mayores que las *culposas* (47%), es decir, que hay más *registros* de personas que recibieron *lesiones* causadas con la intención de hacer daño que las lesiones producidas por accidente o imprudencia desde ese año.

Otras cuestiones interesantes están en la composición de cada una de estas categorías, porque como se comentaba anteriormente, se tiene a nivel de hipótesis que la categoría *otro* fue solo un cambio de etiqueta en el 2003 para eliminar la categoría *sin dato*, entonces las cantidades de las otras categorías pueden no reflejar la realidad o cambiar su proporción. Aun con todo, la categoría *culposas con arma blanca y arma de fuego*, en el periodo estudiado apenas suman apenas 33 casos, mientras que las categorías *sin datos* y *otros* suman 76,704 casos (40 por ciento de todas las lesiones o 99.96 por ciento de las *lesiones culposas*). Probablemente la cifra este compuesta de *lesiones* de tránsito, pero esa categoría no existe y se desconoce realmente cómo se componga la categoría *otro*. De toda la *incidencia delictiva* de *lesiones* (16.64 por ciento) el 40 por ciento se compone de

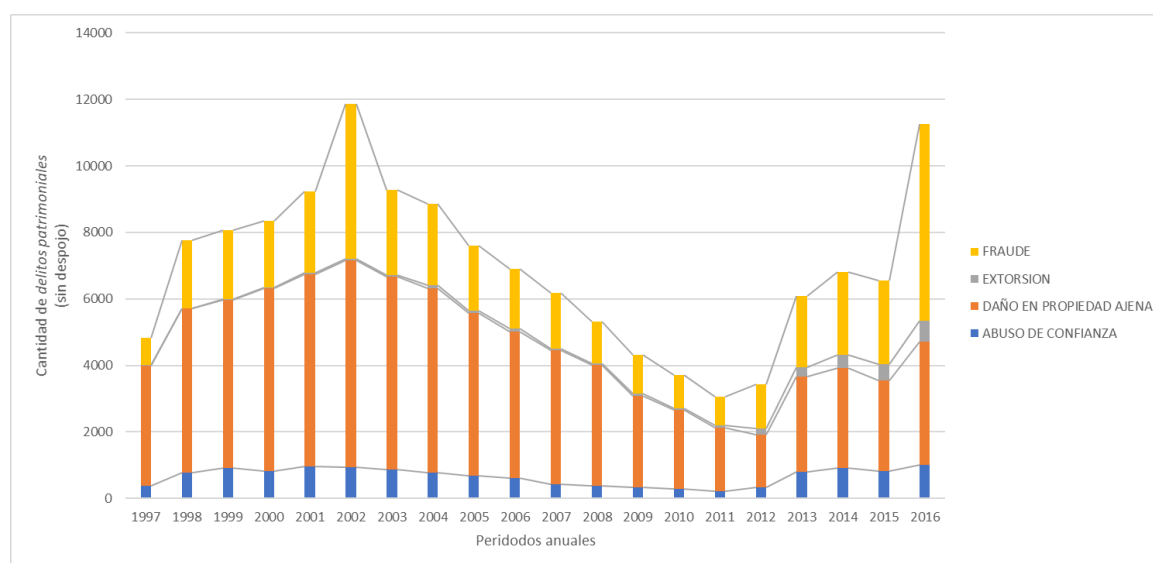
lesiones culposas, en donde no se tiene más detalle que decir que el 99 por ciento son *otras* lesiones.

En el caso de las *dolosas* es un poco diferente, mas no mucho: las registradas *con arma blanca* (1,053) y *arma de fuego* (3,275) apenas suman 4,328 casos (3.8 por ciento de las *dolosas*) mientras que las *otras* (69,376) y *sin datos* (39,287) suman 108,663 casos (96 por ciento). Antes del 2010, no se registran *lesiones con arma blanca y de fuego*, teniendo en ambos casos su máximo histórico en 2016 con 268 y 707 casos respectivamente.

4.2.1.5 Delitos patrimoniales

La categoría de *delitos patrimoniales* representa el 13.17 por ciento de la *incidencia delictiva estatal* para el periodo 1997-2016 y se subdivide en: (1) abuso de confianza; (2) daño a propiedad ajena; (3) despojo, que a su vez se divide en (3.1) con violencia, (3.2) sin violencia, y (3.3) sin datos; (4) extorsión, y; (5) fraude. De acuerdo con los *registros* entre 1997 a 2016 el 91.11 por ciento de los *delitos patrimoniales* fueron *abuso de confianza* (8.81 por ciento), *daño a propiedad ajena* (53.52 por ciento) y *fraude* (28.78 por ciento). El *despojo* (10,696 casos) se analizará por separado al final de este apartado por ser una variable compuesta.

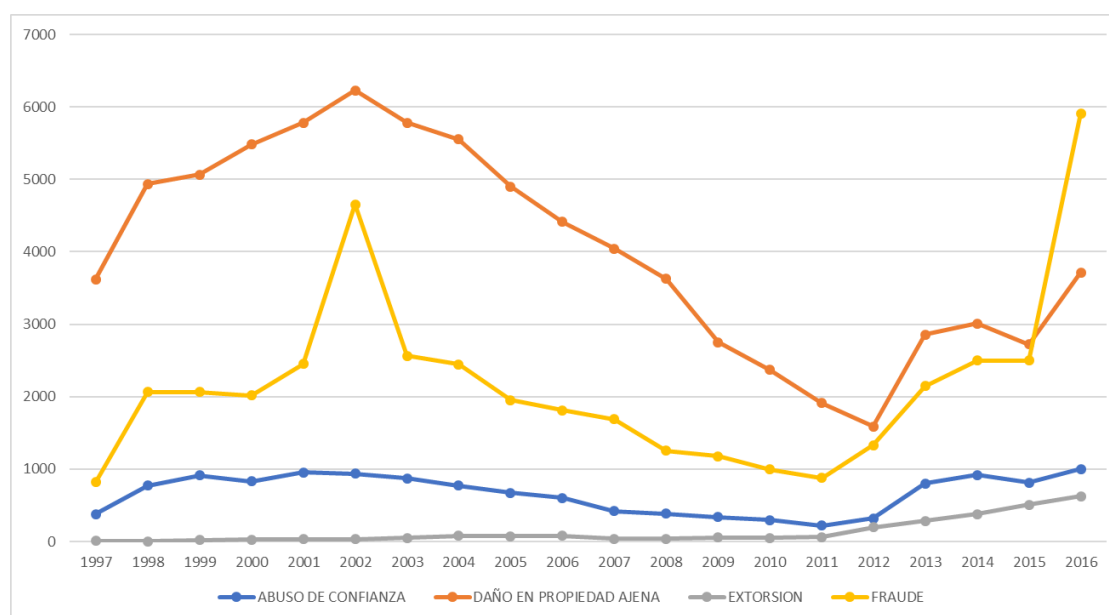
GRÁFICA 15. CANTIDAD ACUMULADA DE *DELITOS PATRIMONIALES SIN DESPOJO* (1997-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

Lo primero que llama la atención de la gráfica anterior, es el pico en el 2002 para luego disminuir a su punto mínimo en 2011, para regresar con mayor *incidencia delictiva* en el 2016. Es en este último periodo en donde se registra por única vez más *fraudes* (5,911) que *daños a propiedad ajena* (3,715), siendo históricamente las dos variables principales. *Extorsión* va en franco ascenso desde el 2010 y compite con *abuso de confianza* por el tercer puesto.

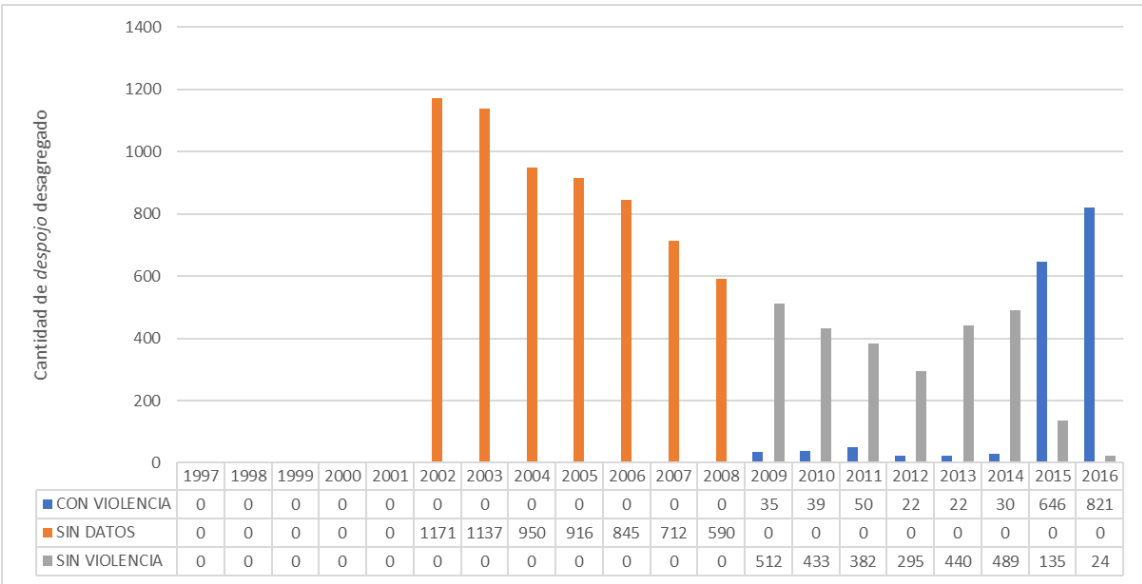
GRÁFICA 16. CANTIDAD DE DELITOS PATRIMONIALES SIN DESPOJO (1997-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

Daño a propiedad ajena y *fraude* son las dos variables principales del conjunto, y son las que más cambian en el tiempo. La primera decreciendo desde su pico en el 2002, para tener un repunte a partir del 2012; y *fraude* después de su máximo en el 2002 se estabilizó en un promedio de 1,787 casos (2012-2015), para que en el 2016 se registraran 5,911 casos.

GRÁFICA 17. INCIDENCIA DELICTIVA DE DESPOJO DESAGREGADO (1997-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidentes delictivos* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

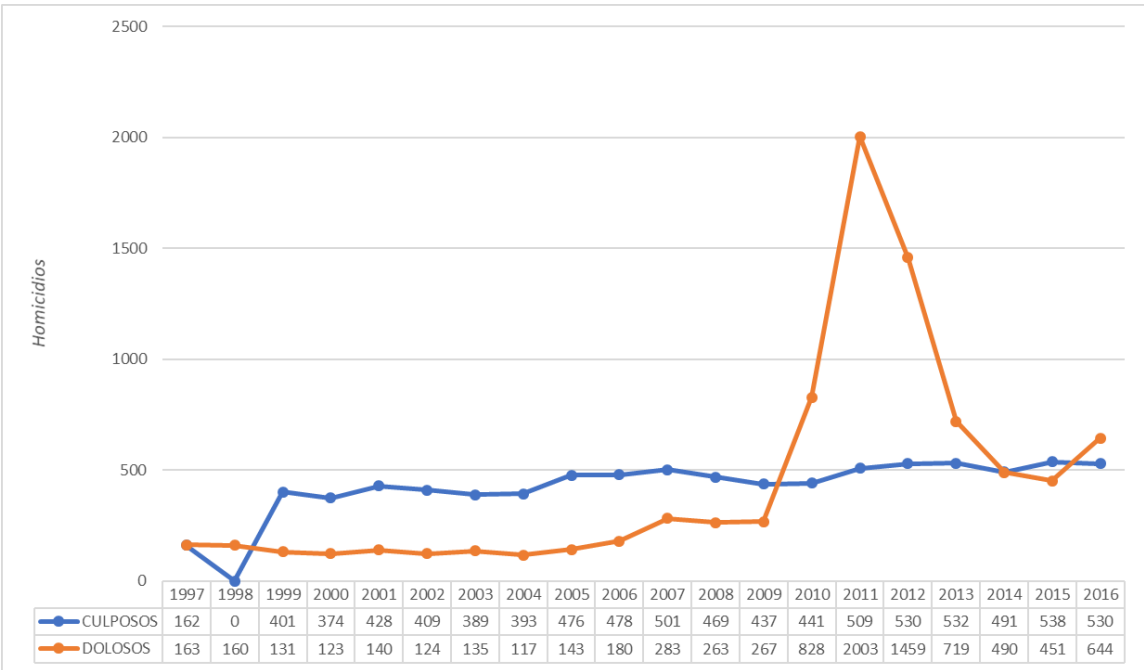
Lo que llama la atención de la gráfica anterior es que todas las categorías en algún momento no registraron casos, pero desde el 2012 cuando menos una variable registra la mayoría de la *incidencia*. Como variable compuesta (*despojo*), el comportamiento de su curva tiene mucho sentido y puede pasar desapercibido que sus datos pueden indicar algo tan diferente como *con* o *sin violencia*. En cualquier caso, el *despojo* registra un cambio de no-violento a violento desde el 2015, invirtiendo en un periodo el comportamiento de las variables.

4.2.1.6 Homicidio

El *homicidio* corresponde al 1.52por ciento del total de *incidencia delictiva estatal* para el periodo 1997 a 2016. Esta variable se divide en *culposos* y *dolosos*, que ambos a su vez se subdividen en: (1) con arma blanca; (2) con arma de fuego; (3) otros, y; (4) sin datos. En el periodo se registraron un total de 17,311 *homicidios*, de los cuales 49.03por ciento son

culposos y el 50.97por ciento restante son *dolosos*. Los *homicidios culposos*, 99por ciento son *otros* o *sin datos*; mientras que de los *dolosos* son 15.33por ciento *con arma blanca*, 63.57por ciento *con arma de fuego* y 21.09por ciento *otro*.

GRÁFICA 18. INCIDENCIA DELICTIVA DE HOMICIDIO DESAGREGADA (1997-2016)



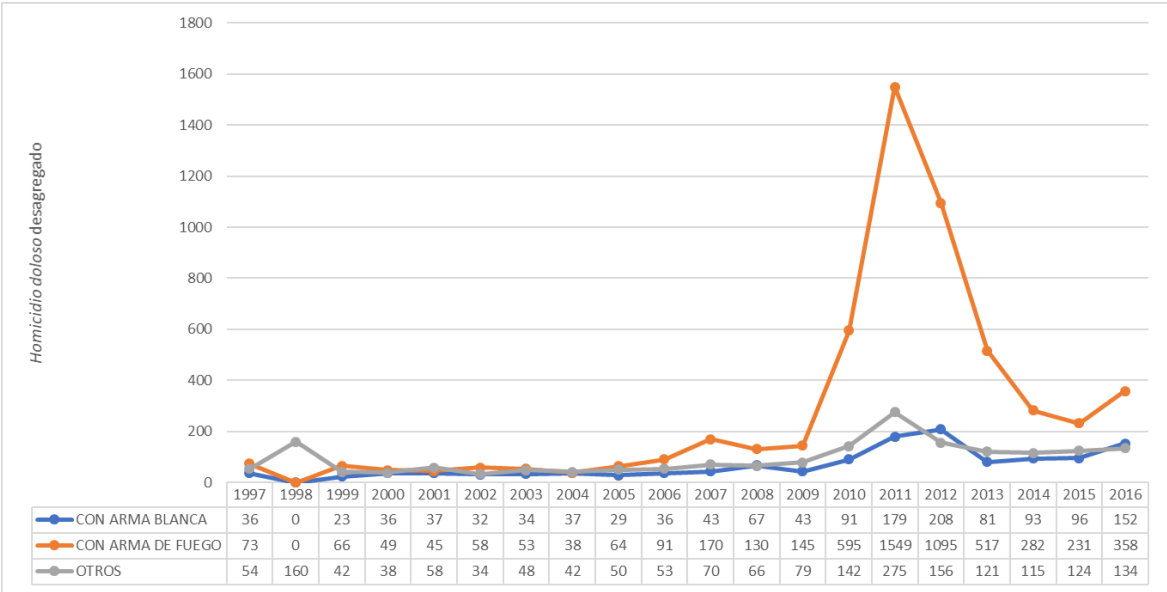
Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

Al igual que *lesiones*, los *homicidios* no tienen una forma eficiente de clasificar aquellos que son *culposos*, pues en ambos casos más del 99 por ciento está en categorías poco explicativas. En cambio, los *homicidios culposos* no pueden explicar 8,488 casos más allá de decir que son *otros* (38.78%) o *sin datos* (10.25%).

Los *homicidios dolosos* se incrementan a partir del 2009, triplicándose para el 2010 y su pico en el 2011 es 7.5 veces más grande que lo registrado en el 2009. Desde el 2009 los *homicidios dolosos* superaron a los *culposos*, excepto en el 2015. Para muchos esto

representa el periodo de *crisis de seguridad* en la región, ya que gran parte de la estadística desagregada de los *homicidios dolosos* dará testimonio de que en su mayoría se debe a un incremento de la modalidad *con arma de fuego* (también se incrementa *con arma blanca* y *otro* pero en mucha menor proporción) como se muestra en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 19. INCIDENCIA DELICTIVA DE HOMICIDIOS DOLOSOS DESAGREGADO (1997-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible de *Incidencias delictivas* del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible para su consulta y descarga en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

Como se observa en la gráfica anterior, gran parte de este incremento en la variable *homicidio doloso* se explica a partir de un incremento de los *homicidios con arma de fuego* durante el periodo de 2009 a 2016, en donde se despega de las otras categorías de *homicidio doloso*. Este comportamiento no se observa en el resto de los *delitos* analizados con anterioridad, a pesar de que cada uno tiene expresiones críticas en algún momento del periodo analizado, este es probablemente el cambio más radical de un periodo a otro, y sus efectos en la *percepción de seguridad* aun persistan, sin mencionar la demanda burocrática que genera un proceso judicial de ese tipo.

CAPÍTULO V. Conclusiones

Desde el comienzo se ha problematizado la *sostenibilidad*, y se ha tratado de evidenciar como ha estado ausente en muchos de los trabajos de la administración pública pasados y contemporáneos, de igual forma en como entendemos el *Estado* y la falta de un marco teórico integrador con otros elementos teóricos como la *burocracia* o nociones más modernas como *sistemas*. Porque finalmente es como se expresan los *estados*: remite a la (1) situación o *estado* entre una sociedad y (2) su *forma* de gobierno dada una (3) jurisdicción.

De la parte social, es decir, de la comunicación entre sociedad y gobierno, se suele pensar en términos de la relación clientelar de servicios; pero como vimos en el primer capítulo, esta relación con la *burocracia* puede ser mucho más profunda, nada más hace falta pensar en el número de personas que viven del dinero público o lo mucho que depende económicamente ciertos sectores sociales del *gobierno*. Es en la determinación del tipo de relación que se da entre la sociedad y su gobierno que se determina el *deber ser* en el quehacer social, la expresión viva del *Estado de derecho*, que bajo la tesis del *pluralismo jurídico* (Iannello, 2015), aquel derecho que se reconoce para todas las sociedades que componen un grupo identitario es aquel que la tradición jurista reconoce como aquel que es de *observancia general* en el *Estado*. Más tarde se señaló cómo no todas las *instituciones* sociales son elevadas al plano de la *observancia general*, que existen aquellas *instituciones bastardas* fuera del *Estado de derecho* de un grupo identitario. En la explicación de esa relación de *otredad* se reconocieron patrones, la lógica de segmentar la cosmovisión política en términos de *autorreferencia* y *heterorreferencia* (Luhmann, 2010; 1996), lo que

se terminó explicando con el *modelo del enemigo* y la ayuda de Dubet (2013) sobre el estructuralismo de las *instituciones*.

Ahora bien, en cuanto a la *forma* del gobierno, se demostró cómo igualmente esta implicación es más profunda que señalar que existen dependencias *centralizadas*, *desconcentradas* y *paraestatales* o que es un gobierno *republicano* o de corte *presidencialista*. En el caso de este documento, la Procuraduría no es del todo una dependencia *centralizada* y Nuevo León no es de corte *presidencialista*. Se sabe a partir del análisis de su actividad, además del marco jurídico más fino. La enseñanza que se intenta transmitir con aquellos filósofos de la teoría del *estado* y lo difícil de la situación de la *antropología política* deviene en que la labor del *filósofo político* se ha despegado del fenómeno empírico para asentarse en la recursividad de la teoría del derecho.

La *forma* desde la *teoría de sistemas* remite a un concepto más amplio en alemán: *Gestalt*. Que, como se señalaba, remite no solo a la *forma* de algo, sino a su configuración, geografía, es decir, una explicación pieza por pieza, pero al mismo tiempo de manera *compositiva*. La *forma* de gobierno es una expresión de *sistema de gobierno*, y que desde la *teoría de sistemas* responde a metodologías e intereses particulares. También se señaló como hay una *disciplina* dedicada al estudio del *gobierno* de un *sistema* (o *sistemas de gobiernos*) y se le reconoce como *cibernética*.

En cuanto a la jurisdicción, en nuestra acepción de *Estado*, no solo remitimos al espacio efectivo en donde se aplica determinado *Estado de derecho*, sino que nuevamente bajo la hipótesis del *pluralismo jurídico*, existen diferentes circunstancias que dan valores

diferentes en un *sistema de gobierno*. La *escala* también es materia de las *políticas públicas*, y ésta determina espacios como *localidades* o *regiones continentales* y los grupos identitarios que ahí radican, se gobiernan, y se auto/heterorrefieren. La *forma*, la *jurisdicción* y la *escala* se entremezclan para dar una noción más completa de la *circunstancia* o el *contexto*, la variable *espacio-temporal* necesaria en todo proceso de política *sensible* o *de escala*. Es el surgimiento de las *políticas inteligentes* (de escala) como respuestas más complejas ante un entendimiento de la complejidad de algún determinado fenómeno⁹³, tal cual determinar que ante ciertas condiciones habrá de acontecer un proceso administrativo preprogramado, y que tiene intensidades o estrategias de atención sensibles a estas variables.

La teoría del *Estado* que se toma aquí se funda en la noción de que éste existe, toda vez que un sistema autopoietico se gobierna así mismo (autogobierno) e intenta hacer el mismo ejercicio para todo lo que no está determinado como parte de dicho sistema (gobierno). Es un proceso de dominación implícito en la lógica filosófica, es a partir de la *forma* en cómo se *regula* este proceso de *dominación* tanto interno como externo, en cómo se expresa el *control* o el *gobierno* de algo. De la revisión de antecedentes en antropología apuntan a la hipótesis de que los grupos identitarios van generando estructuras de gobierno en la medida de que existen amenazas latentes en las sociedades vecinas y la amenaza *interna*. El *Estado* está en la dualidad de un gobierno al *exterior*, así como *interior* se ve impulsado por la necesidad de establecer *orden* y *justicia*, se vuelve *necesaria* la *clausura*

⁹³ El aprendizaje de las *políticas de escala* fue desarrollándose a lo largo de el estudio doctoral; por una parte se centra en nociones geográficas; mientras que por otra parte el desarrollo de técnicas cuantitativas para la delimitación de indicadores a modo de parámetros administrativos; este último aprendizaje fue consolidándose en la publicación de Acharya, XX, XX, XX, XX, (XXXX).

operativa (Luhmann, 2010), una expresión de *otredad* y *homogenización de procesos* (o institucionalización). El *Estado* se funda en la necesidad de *seguridad* (o *viabilidad* desde Beer), como cualquier otro sistema.

La exploración bajo este esquema de pensamiento ha permitido desarrollar la investigación en la generación de propuestas metodológicas para diversas aplicaciones en la administración de servicios, generalmente públicos. Sin que fuera intencional, la *informática* ha sido un área que se explotó, toda vez que las teorías de la comunicación estuvieron presentes en toda la investigación, y el interés por trabajar ciertos procedimientos metodológicos, incentivaron el desarrollo de capacidad de análisis en términos de la *naturaleza* de la información y cómo se almacena. Desde el punto de vista estadístico supone una serie de retos la forma en cómo se estructuran las bases de datos de los *registros administrativos*.

La *geografía* también ha jugado un papel crucial en el desarrollo de la tesis, aun cuando no ha sido referida con la suficiente importancia, ha permitido explorar diferentes acercamientos a las nociones de *espacio*, tanto desde la física como la social; sumándose a las voces que proponen *políticas de escala*, atendiendo la falta de teoría social y política que explique la construcción de la *escala geográfica* (Smith N. , 2002).

Por otra parte, las exploraciones en la teoría de grafos, una de las expresiones más comunes de metodologías de sistemas, han permitido a la investigación explorar formas comunes de explicar la dimensión estructuralista de la sociología. Aun cuando difiera la delimitación de lo que implica *una relación de elementos*, éstos pueden ser fácilmente

graficados en un modelo de redes para una diversidad de análisis que aún carecen de suficiente soporte de la teoría social, es decir, se trata de metodologías que abren campo fértil para futuras investigaciones, aun cuando la seguridad o la procuración de justicia no sea el objeto de estudio.

Igualmente se produjeron acercamientos metodológicos que nunca llegaron a ser los suficientemente sólidos, como la de utilizar metodologías para el diseño y optimización de circuitos en procesos sociales como políticas públicas o funciones burocráticas; lo cierto es que, aun cuando cualquier proceso pueda ser expresado en lógica de circuitos, los valores sociales aun juegan un papel tan importante que no necesariamente se representan en las ecuaciones booleanas para la optimización de circuitos, por lo que se llegó a plantear el *sentido teleológico* como uno de los principales factores que intervienen en la disposición de sistemas autopoieticos en lugar de sofisticar las propuestas para optimizar matrices binarias.

Se explora el potencial que presenta la perspectiva neurocientífica en materia de sistemas para sociales en general. El proceso sináptico refiere a la forma en cómo se comunica una red neuronal, los modelos que explican el proceso sináptico van desde la función de cada neurona y la comunicación con otra u otras. Ciertamente predominan los modelos lineales, pero es el reto que supone la complejidad del resto del entramado neuronal, las fronteras de las neurociencias. Aun con todo lo anterior, una de las principales aportaciones es la noción de *peso sináptico*, como la carga o valor de una señal neuronal. La *sinapsis* es un elemento teórico integrador de muchos acercamientos metodológicos, se puede tratar de grafos con *pesos* para sistemas; integrando la *escala* en la *forma*.

5.1 Revaluación de hipótesis y objetivos

En este apartado se discutirá en torno a las hipótesis, los resultados y aquello que ha quedado como líneas de investigación pendientes; para este ejercicio es necesario renombrar las hipótesis:

- 1 La norma vigente que describe las características de la PGJ-NL como organización político-administrativa difiere del fenómeno empírico por un prolongado *vacatio legis* extrajurídico, producto de las constantes reformas.
 - 1.1 La forma de organización incumple con el *principio de variedad requerida*, que impide tener un diseño sostenible. Aunado a lo anterior, los cambios en la ley aplicable acentúan su condición de insostenibilidad.
- 2 Los datos que podrían determinar parámetros del desempeño burocrático al interior de la PGJNL son información de difícil acceso, sesgada o discontinuada; retrasando así el desarrollo de la organización.

La hipótesis en un comienzo atendía cuestiones de estructuración jerárquica de los departamentos y su relación con el desempeño, sin embargo, en la medida que se fue desarrollando el tema se fue evidenciando la falta de congruencia entre la diferente información, sin que se tuviera claro las razones de estas diferencias. En primera instancia, la ley declaraba la existencia de ciertos departamentos, aun cuando en la práctica social de la procuraduría (PGJNL) estos departamentos no existían o eran de nombre o funciones distintas de aquellas que se declaran en la ley y los burócratas.

La primera hipótesis atiende esta dimensión del problema, en virtud de que se estimó que la variable *legislativa* (o el derecho vigente) ejercía fuertemente su influencia sobre todo en aquello relativo a la seguridad y la justicia a partir del establecimiento del marco jurídico. La hipótesis parte del análisis jurídico, puesto que de la observación se determinó que las constantes reformas habían afectado la organización, principalmente porque en la organización de la PGJNL interviene significativamente el poder legislativo.

Una de las conclusiones más fuertes en este punto fue que el *nuevo* reglamento interno de la procuraduría, en menos de cinco meses después de comenzar a aplicarse, se expide el acuerdo para crear departamentos nuevos. Esto es relevante, principalmente porque el acuerdo no modifica el *nuevo* reglamento interno, sino que lo adiciona desde este acuerdo; por lo que la norma como una fuente de consulta pierde su valor. En segundo lugar, los departamentos creados por acuerdo no necesariamente se veían reflejados en otros registros como la nómina o la adquisición de recursos materiales, incluso en los burócratas entrevistados aún existía confusión sobre la existencia de ciertos departamentos. Igualmente, las funciones de estos departamentos son menos claras, así como la relación que mantienen dentro del sistema de procuración de justicia, pues no están plenamente integrados al resto de la administración legalmente reconocido.

Ahora bien, el *principio de variedad requerida* fue una propuesta teórica que representa un parámetro de análisis en la organización de un *sistema*. El *principio* de Ashby nos invita a reflexionar sobre el orden jerárquico de la organización a partir de la *variedad* (complejidad) de cada unidad o departamento. Así, una *Coordinación* que contuviera más *unidades* a su disposición, habría de ser más complejo que las *unidades* que contiene; sin

embargo, como se intenta demostrar con los resultados, esto no siempre ocurre así. La legislación, reglamentos y demás disposiciones describen unidades administrativas que están lejos de estar representadas en la realidad. La organización que propone la norma intenta ser la solución al problema de justicia en Nuevo León, pues mucho del interés se centra en la correcta y expedita incorporación del *Nuevo Sistema Penal Acusatorio*, e ignoran ciertas cuestiones, respetando el orden de las *hipótesis*, son las siguientes:

- 1) El comportamiento social debería ser la fuente de cualquier proceso consuetudinario, aun los procesos de diseño humano; la PGJNL raramente se ve afectada por fenómenos socio-delictivos⁹⁴, es decir, la organización de la *procuración de justicia* debe prestar más atención al fenómeno social. Sin embargo, la capacidad del *fiscal general* de modificar su organización se ve limitada por los paradigmas del *Estado de derecho* y el *debido proceso*; que aunado a la *regulación* desde el poder legislativo acentúa sus problemas de diseño. Por la configuración jurídica de la norma, los reglamentos internos son de difícil producción, más aún si aquello que le da sustento jurídico se encuentra en reforma; la estrategia preferida durante el periodo estudiado ha sido la adición y reforma mediante *acuerdos* y no mediante *reglamento*. La PGJNL parece una dependencia muy poco flexible y adaptable a las circunstancias sociales. La observación de la dinámica de los delitos, por su parte, muestra cómo esta ha ido variando en función de las implícitas

⁹⁴ Es necesario mencionar que hay honrosas excepciones. Por ejemplo, durante el incremento del *robo de vehículo* (2010-2012) se dio a la tarea de reorganizar el aparato dedicado a la investigación de este delito. Aun se desconoce si el cambio en la organización produjo un cambio en el comportamiento delictivo, o éste último se *adaptó* a las nuevas circunstancias políticas.

variaciones de la totalidad social, aunque ésta sea la parte complementaria de esta investigación.

- 2) El nuevo derecho penal, aquel del que nos refería Jakobs & Cancino (2003) (establecido generalmente fuera del código penal), la criminalización de estilos de vida y la homogenización de delitos afectan negativamente el desempeño de las investigaciones criminales en lo general (Garza, Infante Bonfiglio, & Acharya, 2017), toda vez que la información con la que se va registrando la actividad administrativa adopta e incorpora a la métrica dichos sesgos, o bien oculta variables importantes como el contexto. Esto es relevante, toda vez que los parámetros de desempeño al interior de la PGJNL son relativos al número de carpetas iniciadas y cerradas, mientras que en la práctica burocrática se siga evadiendo la norma para buscar *eficiencia* o *agilizar el proceso* se está no solo acentuando estos sesgos en los parámetros de desempeño, sino que ya de diseño presentan algunos inconvenientes⁹⁵.

De la materia criminal aún falta integrar plenamente los aspectos objetivos y subjetivos del fenómeno delictivo, como fenómeno social. Mientras que por una parte se puede apreciar una dimensión *objetiva* de un hecho criminal, lo cierto es que la *subjetividad* del contexto, el individuo, cultura o lugar y momento pueden dar una interpretación completamente distinta de la objetiva, y esto aún es un reto pendiente de la *administración pública* al intentar esclarecer la relación entre *seguridad* y *justicia*.

⁹⁵ De los sesgos en el diseño de modelos estadísticos criminales y de seguridad se discute ampliamente en Garza, A., Infante Bonfiglio, J. M., & Acharya, A. K. (Enero-Abril de 2017). Una visión sistémica de los retos de la administración de la seguridad pública en México: clasificación de la información sociodelictiva. *Espacios públicos*, XX(48), 105-125. Recuperado el 11 de Febrero de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/676/67652755006.pdf>

La investigación se acompaña con dos entrevistas a profundidad con un cuestionario semiestructurado; del ejercicio podemos mencionar que fue difícil acceder a entrevistas por la naturaleza de las preguntas, toda vez que estas estaban orientadas a determinar *procedimientos ocultos* o *ilegales* que abonaran a una mayor o menor eficiencia en la productividad del ministerial público. Sin embargo, mucha de esta información aún se desconoce, aun cuando se logró hacer un par de entrevistas y se lograra sofisticar la hipótesis al punto de sugerir que dichos *procedimientos ocultos* están determinados por la experiencia, la exposición a sociedades con esquemas valorativos y éticos *distintos*, así como por *comando* de un burócrata superior. En las entrevistas se logró evidenciar que algunos ministeriales alcanzan a dar un servicio particular (no-público y extrajurídico) a los afectados o imputados con el fin de agilizar su trabajo, ganar dinero o por órdenes de un superior.

De las preguntas que se comenzaron a generar, hubo muchas relativas a la formación de los funcionarios públicos. Se estimó que el grueso de la población burócrata de la PGJNL se componen de egresados de la Facultad de Derecho y Criminología de nuestra Casa de máximos estudios, por lo que enfocarnos en la formación profesional, y la cosmovisión jurídica y ética debe afectar directamente el desempeño de la PGJNL. Abre la posibilidad, una vez que se acceda al perfil de los burócratas, a estudios de corte generacional y determinantes del comportamiento burocrático.

Este estudio hubiese cosechado mejores frutos de beneficiarse de la selección de casos en donde la información de la organización fuese más transparente o exista una cultura de rendición de cuentas, o si la *institución* deseara analizarse a sí misma. En

retrospectiva, la selección de casos puede dar más oportunidad al investigador de modelar fenómenos observables y medibles, y establecer con mayor claridad relaciones de equilibrio con fines administrativos-sostenibles, por lo que se sugiere como parte de la metodología el establecimiento previo de un convenio, o bien la afirmación expresa de la *institución* que es de su conocimiento que está siendo estudiada. En síntesis, entre mejor se conozca a la organización, o mejor sea su relación con el investigador, y más información se tenga sobre ella, mayores serán los alcances de una investigación como la presente.

BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, A. K., Moctezuma Suarez, A., Gómez Ontiveros, F. J., Garza Ramírez, A., & Guerra Arévalo, E. (2016). *Trata de personas en México: un diagnóstico entre las entidades federativas*. Monterrey: UANL.
- Ashby, W. R. (1956/1999). *An introduction to Cybernetics*. (C. & Hall, Ed.) Recuperado el 27 de Abril de 2013, de DSpace: <http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/6344/2/IntroCyb.pdf>
- Ashby, W. R. (1958). Requisite variety and its implications for the control of complex systems. *Cybernetica*, 1(2), 83-99. Recuperado el 7 de Febrero de 2017, de <http://medicinaycomplejidad.org/pdf/soporte/ashbyreqvar.pdf>
- Bailey, J., & Taylor, M. M. (2009). *Evade, corrupt, or confront? Organized crime and the State in Brazil and México*. Recuperado el 6 de Octubre de 2015, de Journal of Politics in Latin America: <http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/38/38>
- Beer, S. (1989 / 2002). *The viable system model: its provenance, development, methodology and pathology*. (Cwarel Isaf Institute, Ed.) Recuperado el 14 de Junio de 2013, de Quantum Cybernetics: http://quantumcybernetics.org/Uni-Work/Papers_of_Interest_files/Viable_System_Model-1989%20CwarelInst.pdf
- Beer, S. (2011). ¿Qué es la cibernética? En D. Piedra Herrera (Ed.), *Definición de cibernética*. 22, págs. 271-281. Valladolid: ACIMED.

- Beriain, J. (2007). La construcción social de la dis-continuidad histórica. En J. Beriain, & M. Aguiluz, *Las contradicciones culturales de la modernidad*. Barcelona: Antrophos. Recuperado el 21 de Septiembre de 2017, de http://www.unavarra.es/puresoc/pdfs/c_lecciones/LM-beriain.pdf
- Bertalanffy, L. v. (1976). *Teoría General de los Sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones* (Primera ed.). (J. Almela, Trad.) México: FCE.
- Blau, P. (1963). *The dynamics of bureaucracy: study of interpersonal relations in two government agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2007). *Diccionario de política* (Decimoquinta ed., Vol. I). (R. Crisafio, A. García, M. Martí, M. Mariano, & J. Tula, Trads.) México: Siglo XXI Editores.
- Briceño Albarrán, R. P., & Terán, O. (Enero-Marzo de 2011). Diseño de indicadores y de un sistema de información para una organización de investigación y desarrollo en tecnologías libres, aplicando el modelo de sistema viable. *Revista de Ciencias Sociales*, XVII(1), 81-93. Recuperado el 11 de Febrero de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/280/28022755008.pdf>
- Corea, J. C. (6 de Marzo de 2015). *Modulación retrógrada de la transmisión entre neuronas: seminario de neuroanatomía*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2016, de [academia.edu: http://www.academia.edu/download/38551255/Modulacion_retrograda_de_la_transmision_de_neuronas_INFORME_finale.docx](http://www.academia.edu/download/38551255/Modulacion_retrograda_de_la_transmision_de_neuronas_INFORME_finale.docx)

- Crozier, M. (2010). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dammert, L. (2004). De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. En O. Jarrín (Ed.), *Memoria del proyecto: Políticas públicas de seguridad ciudadana, primera fase* (págs. 111-117). Quito, Guayaquil, Cuenca: FLACSO, sede Ecuador.
- de la Corte Ibáñez, L., & Giménez-Salinas Framis, A. (2010). *crimen.org*. Madrid: Ariel.
- Deutsch, K. (1985). *Los nervios del gobierno*. México: Paidós.
- Downs, A. (1964). *Inside bureaucracy*. Real Estate Research Corporation. Chicago: RAND Corporation. Recuperado el 8 de Junio de 2016, de <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>
- Dubet, F. (2013). *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. (L. Padilla, Trad.) México: Gedisa.
- Dugato, M., De Simoni, M., & Savona, E. U. (Junio de 2014). *Measuring OC in Latin America*. Recuperado el 6 de Octubre de 2015, de Centro de excelencia para información estadística de gobierno, seguridad pública, victimización y justicia: <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/articulos/doc/measuringfinalTRANSCRIME.pdf>
- Durkheim, E. (1986). *Las reglas del método sociológico*. (E. Champourcín, Trad.) México: FCE.
- Easton, D. (1959). Political Anthropology. *Biennial Review of Anthropology*, I, 210-262. Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de <http://www.jstor.org/stable/2949205>

- Fernández Ruiz, J., Valencia Carmona, S., & Pérez López, M. (Enero-Junio de 2001). La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115. *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, 241-277. Recuperado el 23 de Mayo de 2017, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5616/7317>
- Fortes, M., & Evans-Pritchard, E. E. (Edits.). (1940). *African political system*. Oxford: Oxford University Press.
- Freed, J. B. (1987). Nobles, ministerials, and knights in the archdiocese of Salzburg. *Speculum*, LXII(3), 575-611. doi:10.2307/2846383
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, VI(3), 167-191. Recuperado el 25 de Agosto de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/422690>
- Garza, A., Infante Bonfiglio, J. M., & Acharya, A. K. (Enero-Abril de 2017). Una visión sistémica de los retos de la administración de la seguridad pública en México: clasificación de la información sociodelictiva. *Espacios públicos*, XX(48), 105-125. Recuperado el 11 de Febrero de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/676/67652755006.pdf>
- Habermas, J. (1998). *Teoría de la acción comunicativa, I*. Madrid: Santillana. Recuperado el 19 de Mayo de 2017, de <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/03/habermas-jurgen-teoria-de-la-accion-comunicativa-i.pdf>

- Hardt, M., & Negri, A. (2011). *Common wealth: el proyecto de una revolución del común*. (R. Sánchez Cedillo, Trad.) Madrid: Akal.
- Heylighen, F. (2007). The Global Superorganism: an evolutionary-cybernetic model of the emerging network society. *Social Evolution & History*, 6(1), 58-119. Recuperado el 8 de Agosto de 2017, de <http://pespmc1.vub.ac.be/Papers/Superorganism.pdf>
- Hobsbawm, E. J. (1983). *Marxismo e historia social*. México: BUAP.
- Iannello, P. (2015). Pluralismo jurídico. En J. L. Fabra Zamora, & Á. Núñez Vaquero (Edits.), *Enciclopedia de Filosofía y teoría del derecho* (Vol. I, págs. 767-790). México: UNAM. Recuperado el 4 de Julio de 2017, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3875-enciclopedia-de-filosofia-y-teoria-del-derecho-volumen-uno>
- Jakobs, G., & Cancio Meliá, M. (2003). *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas.
- Jiménez Bautista, F., & Jiménez Aguilar, F. (2014). Una historia de la investigación para la paz. *Historia actual online*(34), 149-162. Recuperado el 24 de Agosto de 2017, de <http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/940/941>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Fundation.
- Loos, F. (2009). *Habermas, Facticidad y validez*. Recuperado el 14 de Febrero de 2017, de Zeitschrift für internationale strafrechtsdogmatik: http://www.zis-online.com/dat/artikel/2009_5_318.pdf

- Lotka, A. J. (1956). *Elements of mathematical biology*. Nueva York: Dover.
- Luhmann, N. (1992). What is Communication? *Communication Theory*, II(3), 251—259.
- Luhmann, N. (1996). *Introducción a la teoría de sistemas: lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate* (Primera ed.). México: Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. (2010). *Organización y decisión*. (D. Rodríguez Mansilla, Trad.) México: Herder & Universidad Iberoamericana.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (Septiembre de 1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The american political science review*, LXXVIII(3), 734-749.
Recuperado el 4 de Septiembre de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/1961840>
- Martínez Morales, R. I. (2004). *Derecho administrativo 1er. curso*. México: Oxford.
- Martínez Oriol, A. E. (19 de Enero de 2012). *Percepciones de los Servidores Públicos de Carrera en México*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2015, de Banco de información para la investigación aplicada en ciencias sociales: CIDE: <http://biiacs-dspace.cide.edu/xmlui/handle/10089/16360>
- Maturana, H. R., & Varela, F. J. (1980). *Autopoiesis and cognition: The realization of the living*. Dordrecht: Reidel Publishing Company.
- Medina, E. (2011). *Cybernetic revolutionaries: technology and politics in Allende's Chile*. Recuperado el 10 de Octubre de 2018, de Uberty: http://uberty.org/wp-content/uploads/2015/10/Eden_Medina_Cybernetic_Revolutionaries.pdf

- Montesquieu, C. L. (1906). *El espíritu de las leyes* (Vol. I). (S. García del Mazo, Trad.) Madrid: Preciados. Recuperado el 14 de Febrero de 2017, de <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>
- Muñoz, F. A. (2000). *La paz imperfecta ante un universo en conflicto*. Recuperado el 15 de Agosto de 2017, de Universidad de Granada: <http://www.ugr.es/~eirene/eirene/Imperfecta.pdf>
- Navas Ureña, J. (2002). *Laboratorio de modelos matemáticos en biología*. Recuperado el 2 de Noviembre de 2016, de Universidad de Jaén: departamento de matemáticas: http://ucua.ujaen.es/jnavas/web_modelos/labiologia/texto%20laboratorio.pdf
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, V(1), 97-112.
- Organización Mundial de la Salud & Organización Panamericana de la Salud. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud: Resumen*. Recuperado el 17 de Octubre de 2011, de World Health Organization: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_es.pdf
- Ortega Ridaura, I., & Márquez Rodríguez, M. G. (2005). *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León.
- Peña Razo, F. J. (2011). *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*. México: Migue Ángel Porrúa & Universidad de Guadalajara.

Pérez García, G. C. (Abril de 2004). *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*.

Recuperado el 18 de Mayo de 2012, de Fundar: Centro de Análisis e Investigación:

http://www.fundar.org.mx/Fundar_N/Seguridad_ciudadana/Diagn%F3stico%20sobre%20seguridad%20p%FAblica.pdf

Quispe Rojas, J. E., & Quispe Tuesta, J. E. (Agosto de 2011). Estudio de la exitosa gestión de una institución de formación profesional peruana desde el enfoque de sistemas de Stafford Beer. *ECIPerú*, VIII(2), 180-189.

Radcliffe-Brown, A. R. (1986). *Estructura y función de la sociedad primitiva*. (Á. Pérez, Trad.) Barcelona: Planeta-De Agostini.

Rashevsky, N. (1974). *Mathematical theory of human relations: an approach to a mathematical biology of social phenomena*. Bloomington: Principia.

Robbins, S. P. (2004). *Comportamiento organizacional* (Décima ed.). México: Pearsons.

Recuperado el 21 de Septiembre de 2017, de <https://books.google.com.mx/books?id=OWBokj2RqBYC>

Rodríguez M., D., & Torres, J. N. (2003). Autopoiesis, la unidad de una diferencia: Luhmann y Maturana. *Sociologías*(9), 106-140. Obtenido de <http://www.scielo.br/pdf/soc/n9/n9a05>

Rosenblueth, A., Wiener, N., & Bigelow, J. (1943). Behaviour, purpose and teleology. *Philosophy of Science*, X(1), 18-24.

- Rousseau, J.-J. (1997). *Principios del derecho de la guerra*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2016, de Estudio introductorio, notas y Trad. crítica por Rubino-Carracedo, José [Dialnet]: goo.gl/aambqn
- Rousseau, J.-J. (1999). *El contrato social o principios de derecho político*. (elaleph.com, Ed.) Recuperado el 18 de Mayo de 2012, de <http://yaju.us/descargas/libros/juanjacoborousseau-elcontratosocial.pdf>
- Ruíz, A. M. (22 de Mayo de 2012). *Georreferenciación del Delito*. Recuperado el 6 de Octubre de 2015, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: [http://www.inegi.org.mx/eventos/2011/unodc_evento/doc/3.5%20%203.%20Ana%20Maria%20Ruiz%20\(INEGI\).pdf](http://www.inegi.org.mx/eventos/2011/unodc_evento/doc/3.5%20%203.%20Ana%20Maria%20Ruiz%20(INEGI).pdf)
- Sabine, G. H. (1994). *Historia de la teoría política* (Tercera ed.). (V. Herrero, Trad.) México: FCE.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization* (Segunda ed.). Nueva York: Macmillan.
- Smith, M. G. (1979). El estudio antropológico de la política. En J. R. Llobera, *Antropología política* (págs. 7-18). Barcelona: Anagrama.
- Smith, N. (2002). Geografía, diferencia y política de escala. *Terra livre*(19), 127-146.
- Spencer, H. (1898). *The Principles of Sociology, in Three Volumes* (Vol. I). Nueva York: D. Appleton and Company. Recuperado el 8 de Agosto de 2017, de <http://oll.libertyfund.org/titles/spencer-the-principles-of-sociology-vol-1-1898>

- United Nations Office on Drugs and Crime. (Marzo de 2015). *International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)*. Recuperado el 6 de Octubre de 2015, de United Nations Office on Drugs and Crime: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_final-2015-March12_FINAL.pdf
- Vergara, R. (2010). El redescubrimiento de las instituciones. En R. Vergara, *Organización e instituciones* (págs. 87-114). México: Siglo XXI.
- Vision of Humanity. (2011). *Global Peace Index*. Recuperado el 7 de Octubre de 2011, de Vision of Humanity: <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2011/scor>
- Weber, M. (1919). *El político y el científico: la política como vocación*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín. Recuperado el 8 de Agosto de 2017, de <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad* (Segunda ed., Vol. II). (J. Medina Echeverría, J. Roura Parella, E. García Máynez, E. Imaz, & J. Ferrater Mora, Trans.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad* (Segunda ed., Vol. I). (J. Medina Echeverría, J. Roura Parella, E. García Máynez, E. Imaz, & J. Ferrater Mora, Trans.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2007). *Sociología del poder: los tipos de dominación*. Madrid: Alianza Editorial.

Wiener, N. (1948). *Cybernetics or the Control and Communication in the Animal and the Machine*. Massachusetts: MIT Press.

Wiener, N. (1958). *Cibernética y sociedad*. Buenos Aires: Sudamericana.

Wiener, N. (1985). *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*. Cambridge: MIT Press. Recuperado el 28 de Junio de 2017, de http://uberty.org/wp-content/uploads/2015/07/Norbert_Wiener_Cybernetics.pdf

Wittgenstein, L. J. (1922). *Tractatus logico-philosophicus*. Recuperado el 22 de Abril de 2013, de Seminario de filosofía del Derecho: <http://www.seminariodefilosofiadelderecho.com/Biblioteca/W/bilingue.pdf>

Yolles, M., & Fink, G. (2014). The sustentability of sustainability. *Business Systems Review, III*(2). Recuperado el 11 de Febrero de 2018, de Business Systems Review: https://www.researchgate.net/profile/Maurice_Yolles/publication/280244500_Business_Systems_Review_The_Sustainability_of_Sustainability/links/55af4dd208aed9b7dcddb5a1/Business-Systems-Review-The-Sustainability-of-Sustainability.pdf

Zapata Rotundo, G. J. (Octubre-Diciembre de 2011). Variables estructurales de diseño organizativo y formas básicas de organización: Un estudio desde la perspectiva burocrática y orgánica. *Ciencia y sociedad, XXXVI*(4), 655-681. Recuperado el 28 de Septiembre de 2017, de <http://www.redalyc.org/html/870/87022786004/>

Zipf, G. K. (1941). *National unity and disunity: the nation as bio-social organism*.
Bloomington: Principia. Recuperado el 13 de Febrero de 2017, de
[https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.\\$b603368;view=1up;seq=5](https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.$b603368;view=1up;seq=5)

ANEXO No. 1: Matriz de las relaciones de poder de la PGJNL

I/O	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40		
0	0.0	-0.2	-0.2	-0.4	0.4	-0.4	0.4	-0.3	0.0	-0.5	-0.4	-0.5	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.5	-0.6	0.0	-0.3	-0.5	-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	0.1	-0.3	-0.5	0.0	-0.1	-0.4	-0.1	0.1	-0.3	0.1		
1	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.6	-0.2	0.6	-0.1	0.2	-0.4	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.1	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	-0.1	-0.3	0.2	0.1	-0.2	0.1	0.3	-0.1	0.3		
2	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.5	-0.2	0.6	-0.2	0.1	-0.4	-0.2	-0.3	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	0.3	-0.2	-0.3	0.1	0.1	-0.3	0.1	0.3	-0.2	0.3			
3	0.4	0.2	0.2	0.0	0.8	0.0	0.8	0.1	0.4	-0.2	0.0	-0.1	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	-0.1	-0.2	0.4	0.1	-0.1	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.5	0.1	-0.1	0.4	0.3	0.0	0.3	0.5	0.1	0.5		
4	-0.4	-0.6	-0.5	-0.8	0.0	-0.7	0.1	-0.7	-0.4	-0.9	-0.7	-0.8	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.6	-0.5	-0.8	-0.9	-0.3	-0.7	-0.8	-0.5	-0.4	-0.5	-0.5	-0.6	-0.3	-0.7	-0.8	-0.4	-0.4	-0.8	-0.4	-0.2	-0.7	-0.2		
5	0.4	0.2	0.2	0.0	0.7	0.0	0.8	0.0	0.3	-0.2	0.0	-0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	-0.1	-0.2	0.4	0.0	-0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.5	0.0	-0.1	0.3	0.3	-0.1	0.3	0.5	0.0	0.5		
6	-0.4	-0.6	-0.6	-0.8	-0.1	-0.8	0.0	-0.8	-0.4	-1.0	-0.8	-0.9	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6	-0.9	-1.0	-0.4	-0.8	-0.9	-0.6	-0.5	-0.6	-0.6	-0.6	-0.3	-0.8	-0.9	-0.4	-0.5	-0.8	-0.5	-0.3	-0.8	-0.3			
7	0.3	0.1	0.2	-0.1	0.7	0.0	0.8	0.0	0.3	-0.2	-0.1	-0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	-0.1	-0.2	0.4	0.0	-0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.4	0.0	-0.2	0.3	0.3	-0.1	0.3	0.5	0.0	0.5		
8	0.0	-0.2	-0.1	-0.4	0.4	-0.3	0.4	-0.3	0.0	-0.5	-0.4	-0.5	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.5	-0.6	0.0	-0.3	-0.5	-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	0.1	-0.3	-0.5	0.0	-0.1	-0.4	0.0	0.2	-0.3	0.1		
9	0.5	0.4	0.4	0.2	0.9	0.2	1.0	0.2	0.5	0.0	0.2	0.1	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.1	0.0	0.6	0.2	0.1	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.7	0.2	0.1	0.5	0.5	0.1	0.5	0.7	0.2	0.7		
10	0.4	0.2	0.2	0.0	0.7	0.0	0.8	0.1	0.4	-0.2	0.0	-0.1	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-0.1	-0.2	0.4	0.0	-0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.5	0.0	-0.1	0.4	0.3	0.0	0.3	0.5	0.1	0.5		
11	0.5	0.3	0.3	0.1	0.8	0.1	0.9	0.1	0.5	-0.1	0.1	0.0	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	-0.1	0.5	0.1	0.0	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.6	0.1	0.0	0.5	0.4	0.1	0.4	0.6	0.2	0.6		
12	0.1	-0.1	0.0	-0.3	0.5	-0.2	0.5	-0.2	0.1	-0.4	-0.3	-0.4	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.4	-0.5	0.2	-0.2	-0.4	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.2	-0.2	-0.4	0.1	0.1	-0.3	0.1	0.3	-0.2	0.2		
13	0.1	-0.1	0.0	-0.3	0.5	-0.2	0.5	-0.2	0.1	-0.4	-0.3	-0.4	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.4	-0.5	0.1	-0.2	-0.4	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.2	-0.2	-0.4	0.1	0.0	-0.3	0.1	0.0	-0.3	0.1	0.2	-0.2
14	0.2	0.0	0.1	-0.2	0.6	-0.1	0.6	-0.1	0.2	-0.3	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.1	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	-0.1	-0.3	0.2	0.2	-0.2	0.2	0.4	-0.1	0.3	
15	0.2	0.0	0.1	-0.2	0.6	-0.1	0.6	-0.1	0.2	-0.3	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.1	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	-0.1	-0.3	0.2	0.2	-0.2	0.2	0.4	-0.1	0.3	
16	0.1	-0.1	0.0	-0.3	0.5	-0.2	0.6	-0.2	0.1	-0.4	-0.2	-0.3	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.2	-0.2	-0.3	0.1	0.1	-0.3	0.1	0.3	-0.2	0.3		
17	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.5	-0.2	0.6	-0.2	0.2	-0.4	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	-0.2	-0.3	0.2	0.1	-0.2	0.1	0.3	-0.1	0.3		
18	0.1	-0.1	0.0	-0.3	0.5	-0.2	0.6	-0.2	0.1	-0.4	-0.2	-0.3	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	-0.1	0.0	-0.1	0.2	-0.2	-0.3	0.1	0.1	-0.3	0.1	0.3	-0.2	0.3		
19	0.2	0.0	0.1	-0.2	0.6	-0.1	0.6	-0.1	0.2	-0.3	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.1	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	-0.1	-0.3	0.2	0.1	-0.2	0.2	0.3	-0.1	0.3		
20	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.5	-0.2	0.6	-0.2	0.2	-0.4	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	-0.2	-0.3	0.2	0.1	-0.3	0.1	0.3	-0.2	0.3		
21	0.5	0.3	0.3	0.1	0.8	0.1	0.9	0.1	0.5	-0.1	0.1	0.0	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	-0.1	0.5	0.1	0.0	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.6	0.1	0.0	0.5	0.4	0.1	0.4	0.6	0.2	0.6		
22	0.6	0.4	0.4	0.2	0.9	0.2	1.0	0.2	0.6	0.0	0.2	0.1	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.1	0.0	0.6	0.2	0.1	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.7	0.2	0.1	0.6	0.5	0.2	0.5	0.7	0.3	0.7		
23	0.0	-0.2	-0.2	-0.4	0.3	-0.4	0.4	-0.4	0.0	-0.6	-0.4	-0.5	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2	-0.5	-0.6	0.0	-0.4	-0.5	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	0.1	-0.4	-0.5	-0.1	-0.1	-0.4	-0.1	0.1	-0.4	0.1		
24	0.3	0.1	0.2	-0.1	0.7	0.0	0.8	0.0	0.3	-0.2	0.0	-0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	-0.1	-0.2	0.4	0.0	-0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.4	0.0	-0.1	0.3	0.3	-0.1	0.3	0.5	0.0	0.5		
25	0.5	0.3	0.3	0.1	0.8	0.1	0.9	0.2	0.5	-0.1	0.1	0.0	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	-0.1	0.5	0.1	0.0	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.6	0.1	0.0	0.5	0.4	0.1	0.4	0.6	0.2	0.6		
26	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.5	-0.2	0.6	-0.2	0.2	-0.4	-0.2	-0.3	0.1	0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	0.3	-0.2	-0.3	0.1	0.1	-0.3	0.1	0.3	-0.2	0.3			
27	0.1	-0.1	-0.1	-0.3	0.4	-0.3	0.5	-0.3	0.1	-0.5	-0.3	-0.4	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.4	-0.5	0.1	-0.3	-0.4	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.2	-0.3	-0.4	0.1	0.0	-0.3	0.0	0.2	-0.3	0.2		
28	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.5	-0.2	0.6	-0.2	0.2	-0.4	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	-0.2	-0.3	0.2	0.1	-0.2	0.1	0.3	-0.1	0.3		
29	0.1	-0.1	0.0	-0.3	0.5	-0.2	0.6	-0.2	0.1	-0.4	-0.2	-0.3	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.1	0.3	-0.2	-0.3	0.1	0.1	-0.3	0.1	0.3	-0.2	0.3		
30	0.2	0.0	0.0	-0.2	0.6	-0.2	0.6	-0.1	0.2	-0.4	-0.2	-0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	-0.3	-0.4	0.2	-0.1	-0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	-0.1	-0.3	0.2	0.1	-0.2	0.1	0.3	-0.1	0.3		
31	-0.1	-0.3	-0.3	-0.5	0.3	-0.5	0.3	-0.4	-0.1	-0.7	-0.5	-0.6	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.6	-0.7	-0.1	-0.4	-0.6	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	0.0	-0.4	-0.6	-0.1	-0.2	-0.5	-0.2	0.0	-0.4	0.0		
32	0.3	0.1	0.2	-0.1	0.7	0.0	0.8	0.0	0.3	-0.2	0.0	-0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	-0.1	-0.2	0.4	0.0	-0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.4	0.0	-0.1	0.3	0.3	-0.1	0.3	0.5	0.0	0.5		
33	0.5	0.3	0.3	0.1	0.8	0.1	0.9	0.2	0.5	-0.1	0.1	0.0	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	-0.1	0.5	0.1	0.0	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.6	0.1	0.0	0.5	0.4	0.1	0.4	0.6	0.2	0.6		
34	0.0	-0.2	-0.1	-0.4	0.4	-0.3	0.4	-0.3	0.0	-0.5	-0.4	-0.5	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	-0.5	-0.6	0.1	-0.3	-0.5	-0.1	-0.1	-0.2	-0.1	-0.2	0.1	-0.3	-0.5	0.0	-0.1	-0.4	0.0	0.2	-0.3	0.1		
35	0.1	-0.1	-0.1	-0.3	0.4	-0.3	0.5	-0.3	0.1	-0.5	-0.3	-0.4	-0																														

ANEXO No. 2: Lista de nodos y departamentos

ID	DEPARTAMENTO	W
0	CENTRO DE EVALUACION Y CONTROL DE CONFIANZA	0.575163
1	DIR DE LA FISC ESP EN HOMICIDIOS Y LESIONES DOLOSAS, VIOL FAM Y DELITOS SEXUALES	0.384896
2	DIR DE LA FISCALIA ESP EN DELITOS CULPOSOS, EN GRAL Y PATRIM NO VIOL.	0.422408
3	DIR DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL	0.189274
4	DIR GRAL DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA EN INTELIGENCIA PATRIMONIAL Y ECONOMICA	0.934652
5	DIR. GRAL DE PLANEACION, PROYECTOS, IMAGEN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL	0.229539
6	DIRECCION CONSULTIVA Y DE ANALISIS JURIDICO	1
7	DIRECCION DE ANALISIS E INFORMACION	0.246836
8	DIRECCION DE AVERIGUACIONES PREVIAS Y PROCESOS	0.562188
9	DIRECCION DE BIENES ASEGURADOS, RECUPERADOS E INSTRUMENTOS DEL DELITO	0.035575
10	DIRECCION DE DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION COMUNITARIA	0.19985
11	DIRECCION DE INFORMATICA	0.105628
12	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE APODACA	0.456288
13	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE ESCOBEDO	0.464984
14	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE GUADALUPE	0.361241
15	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE JUAREZ	0.357315
16	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE SAN NICOLAS DE LOS GARZA	0.436576
17	DIRECCION DE LA FISCALIA DE LA ZONA DE SANTA CATARINA	0.39494
18	DIRECCION DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA EN DELITOS DE ROBO	0.442653
19	DIRECCION DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA EN JUSTICIA PARA ADOLESCENTES	0.366614
20	DIRECCION DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA EN OPERACIONES ESTRATEGICAS	0.40274
21	DIRECCION DE ORIENTACION, PROTECCION Y APOYO A VICTIMAS DE DELITOS Y TESTIGOS	0.106946
22	DIRECCION DE PLANEACION, CALIDAD Y CONTROL INSTITUCIONAL	0.005254
23	DIRECCION DE RECURSOS FINANCIEROS	0.601301
24	DIRECCION DEL INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL	0.239978
25	DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION	0.097948
26	DIRECCION GENERAL DE LA AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIONES	0.410508
27	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA ESPECIALIZADA DE ATENCION A LA MUJER	0.498027
28	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL CENTRO	0.3953
29	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL NORTE	0.435458
30	DIRECCION GENERAL DE LA FISCALIA REGIONAL SUR	0.383523
31	DIRECCION GENERAL JURIDICA Y DE AGENTES DEL MINISTERIO PUBLICO AUXILIARES DEL PROCURADOR	0.680804
32	DIRECCION OPERATIVA Y DESPLIEGUE TERRITORIAL	0.242299
33	INSTITUTO DE CRIMINALISTICA Y SERVICIOS PERICIALES	0.099409
34	OFICINA DEL PROCURADOR	0.555184
35	SECRETARIA PARTICULAR DEL PROCURADOR	0.506719
36	SUBPROCURADURIA DEL MINISTERIO PUBLICO	0.157238
37	SUBPROCURADURIA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCION DE LA PROCURADURIA	0.518947
38	SUBPROCURADURIA JURIDICA	0.707496
39	UNIDAD ESPECIALIZADA ANTISEQUESTROS	0.252759
40	VISITADURIA GENERAL	0.696486

Fuente: Elaboración propia.